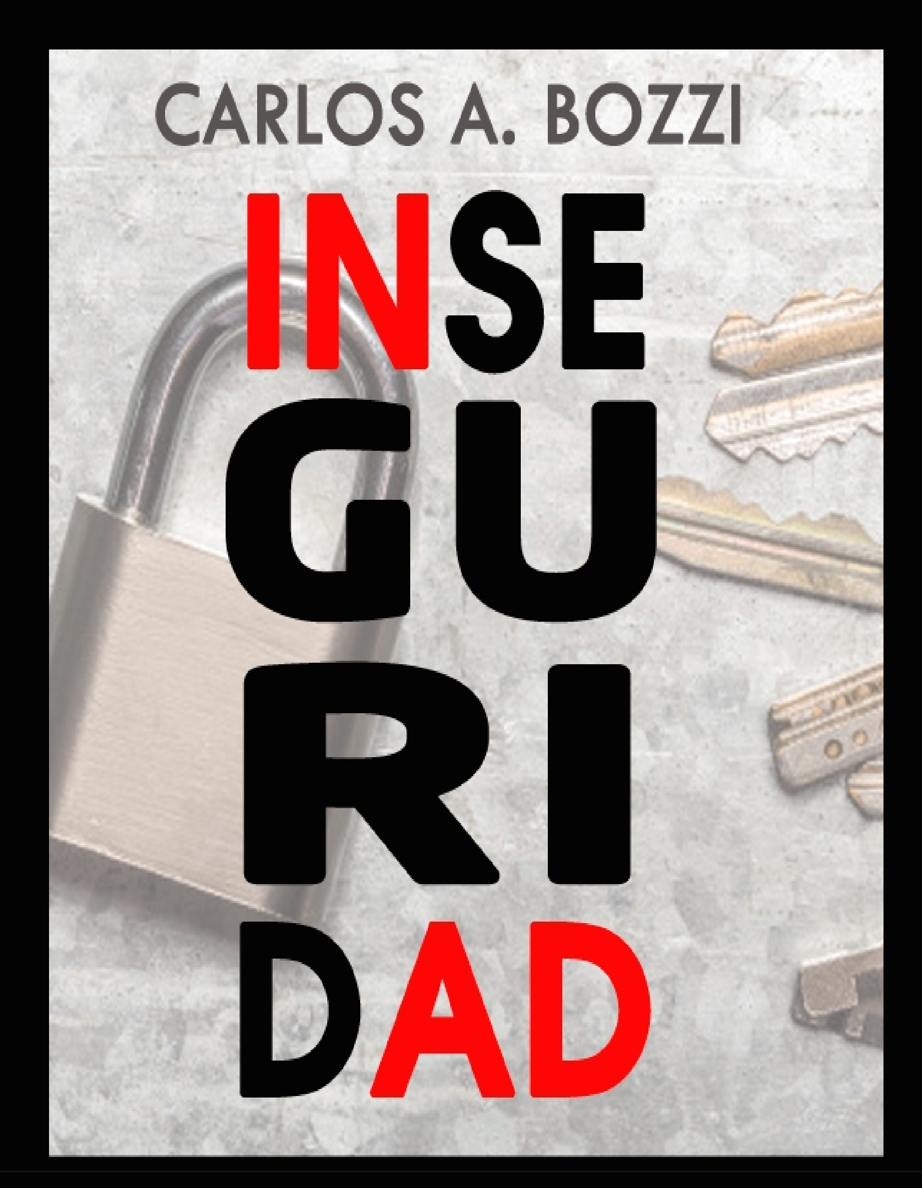


¿POLÍTICA O POLICIAL?

¿De qué hablamos cuando hablamos de Seguridad?

La Seguridad ¿tema estrictamente policial?

Síntesis de la crisis de la Seguridad en la Provincia de Buenos Aires



Abogado. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Mar del Plata, año 1975.

Sobreviviente de la "Noche de las Corbatas". Año 1977, Víctima de Terrorismo de Estado.

Año 2006-2007. Profesor en la Escuela de Formación Policial de la Provincia de Buenos Aires. Chapadmalal, Mar del Plata. Materia "Seguridad Pública Comunitaria".

Año 2011-2015. Profesor del Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, sede Mar del Plata, Juan Vucetich: Materia "Seguridad Pública Comunitaria"y en la materia "Derechos Humanos".

Año 2016-2017. Profesor del Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, sede Mar del Plata, Comisario Marsellac. Materia: "Ética Aplicada en Función Judicial", "Derechos Humanos", "Delitos Rurales".

Año 2017-2018. Profesor del Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, sede Mar del Plata, Comisario Marsellac. Materia: "Ética Aplicada en Función Judicial ", "Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana".

Año 2012-2014. Profesor de Escuela de Policía Juan Vucetich, sede Mar del Plata, en la materia "Seguridad Pública Comunitaria" y en la materia "Derechos Humanos".

Año 2015-2016. Profesor de la Academia Unidad de Policía de Prevención Local, Sede Mar del Plata, en la materia " Seguridad Pública Comunitaria".

Año 2019, Profesor del Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, sede Mar del Plata, Comisario Marsellac. Materia: "Ética Aplicada en Función Judicial.

Año 2019, Profesor Polo Educativo Policial, en Curso de ESPECIALIZACIÓN en "CONDUCCIÓN SUPERIOR", Estado Mayor de la Policía de la Provincia en Buenos Aires y docente en Cursos de Ascenso, Policía de la Provincia de Buenos Aires, materia: "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos".

Inseguridad
¿Política o Policial?

A lo largo de estas páginas, sostenemos que la "Seguridad Ciudadana" como bien social, es un concepto que va más allá de la inmediata protección contra el delito, constituyendo la base necesaria para el ejercicio de la libertad, vinculándose directamente a la existencia de un Estado democrático, con el fin de proteger los derechos básicos de las personas.

Acertadamente, a finales de los años 1970, un estudio publicado por la "American Bar Association" sobre la actuación policial sostenía: *"Nada hay que sea un problema de la policía, sólo hay problemas sociales, que pedimos que la policía enfrente. Como la mayor parte de estos problemas, se debe a factores que la policía no creó ni puede cambiar, no podemos esperar que la policía los resuelva".*

De ahí, que el problema de la Inseguridad, no es una cuestión exclusiva de policía y ladrones, ya que para solucionarlo, con la Policía sola, no alcanza. Este libro lo explica.





Dedicado a mis colegas docentes, al personal de la Secretaría Académica del Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, sede descentralizada Mar del Plata y de la Escuela Superior de Policía "Coronel Adolfo Marsillach" sede Mar del Plata y a todos mis alumnos.

"Pregúntate, si lo que estás haciendo hoy,
te acerca al lugar en donde quieres estar mañana"
(Walt Disney)

INSEGURIDAD
¿POLÍTICA O POLICIAL?

Carlos A. Bozzi

INSEGURIDAD
¿POLÍTICA O POLICIAL?

¿De qué hablamos cuando hablamos de Seguridad?

La Seguridad ¿tema estrictamente policial?

Síntesis de la crisis de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires



Ediciones Suárez

Bozzi, Carlos A.
Inseguridad ¿Política o policial? / Carlos A. Bozzi. - 1a ed. -
Mar del Plata: Ed. Suárez, 2019.
310 p.; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-1990-69-6

1. Política de Seguridad. 2. Inseguridad. I. Título.
CDD 363.1

Queda hecho el depósito que indica la ley 11.723
ISBN 978-987-1990-69-6
Impreso en Argentina

Diseño de tapa
Marcelo Martín Usberto
Usbetech. Diseño y Marketing Digital

Palabras Preliminares

¿Cómo Construimos Política de Seguridad?

La multi-agencialidad está dada por la necesaria intervención de los diferentes organismos estatales penales -y no penales– por lo general, todas áreas del denominado gabinete social de cada gobierno, que aportan de un modo articulado su contribución, para la solución de un problema, que frecuentemente resulta fuente de conflictividad social.

El sentido multi-actoral está dado, por la circunstancia de que en la configuración de la Política Criminal, intervienen no sólo agentes gubernamentales, sino también Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), organizaciones de carácter social , asociaciones vecinales, foros de seguridad y los medios de comunicación, cuya influencia en la creación del sentido común en la comunidad es innegable.

Frecuentemente se escuchan reclamos, expresando, “que vayan todos presos”. Sin embargo los detenidos, resultado del trabajo policial, son muchos más que los que puede soportar la infraestructura penitenciaria existente, produciéndose tragedias en las comisarías, que no por frecuentes son menos terribles. Observando que la población carcelaria está saturada de jóvenes, muchos de ellos analfabetos, pobres y de “barrios conflictivos”, se evidencia la selectividad del sistema penal.

Esta correlación entre inseguridad, delito y pobreza, pone de manifiesto la existencia de fronteras que abren la puerta, con la excusa de mantener el “orden social”, a excesos que profundizan la brecha social y que pueden derivar en la aplicación de la acción policial sin control. Esto ocurre cuando se le pide a la institución policial, que resuelva problemas de índole política o social, pero no policiales.

Por ello, es importante recordar la expresión publicada por la “American Bar Association” (“Colegio de Abogados de Estados Unidos”) sobre la actuación policial: *“Nada hay que sea un problema de la policía, sólo hay problemas sociales, que pedimos que la policía enfrente. Como la mayor parte de estos problemas, se debe a factores que la policía no creó ni puede cambiar, no podemos esperar que la policía los resuelva”.* Está claro, no podemos hacer responsable a la Policía, de resolver todas las situaciones conflictivas.

Carlos A. Bozzi con "Inseguridad ¿Política o Policial?", desafiante título, invita a reflexionar sobre el rol desempeñado por la política y la policía a lo largo de nuestra historia y, fundamentalmente, nos lleva a conclusiones que -si no se producen políticas de Estado correctivas- derivarán en situaciones que nos alejan del estado de derecho y nos acercan a su contracara, el abuso de poder.

Las políticas estatales han sido erráticas, cambiantes, muchas veces intentando resolver la problemática únicamente con respuestas punitivas. Está demostrado, que estas soluciones basadas en el debilitamiento de las garantías y el encarcelamiento masivo sostenido por recurrentes dictados de prisiones preventivas, no sólo no reducen el delito, sino que, por el contrario, aumentan la violencia.

En los últimos veinte años, que incluyen las gobernaciones de Duhalde, Ruckauf, Solá , Scioli y Vidal, ocuparon el Ministerio de Seguridad 18 Ministros. En el mismo período, la Jefatura Departamental de Mar del Plata tuvo 22 jefes, casi en su totalidad foráneos. Es imposible sostener políticas en el largo plazo, cuando se reemplazan permanentemente los responsables políticos y operativos que, además, expresan diferentes miradas sobre la materia.

Es muy difícil producir reformas en una institución, que trabaja 24 horas todos los días del año y que cuando deja de hacerlo genera zozobra social –recordemos la sensación de desamparo que generó el paro policial de diciembre de 2013-, con prácticas muy arraigadas y una conducción operativa, cuya principal característica, es la transitoriedad en sus cargos de los responsables.

Cuando ocurren hechos de inseguridad muy divulgados por los medios, que quedan impunes y generan reclamos populares masivos, se producen crisis en las fuerzas policiales, que desde la política se “solucionan” con traslados o desplazamientos territoriales de los responsables, es decir con un simple cambio de destino laboral. Esa respuesta de la política tiende a invisibilizar su propia responsabilidad y atribuírsela totalmente a la institución policial.

El asesinato de José Luis Cabezas en 1997, con participación de integrantes de la denominada por el Gobernador Duhalde “*mejor policía del mundo”,* puso en evidencia la necesidad de una reforma en el Sistema de Seguridad Pública. A partir de ese momento, se implementaron mecanismos de participación popular como los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad. Lamentablemente, posteriores gestiones como las del Gobernador Ruckauf y su Ministro de Seguridad

Aldo Rico, desalentaron esta valiosa herramienta de participación popular, que hoy perdió su impulso inicial.

Es evidente que si continuamos con políticas erráticas, respuestas coyunturales, oportunistas y autoritarias, repetiremos los mismos resultados.

Por el contrario, si permitimos que los gobiernos locales –poseedores de capacidades para dar pronta respuesta y establecer mecanismos de actuación efectiva e inmediata– participen en la gestión de la conflictividad, dentro del marco de una concepción integral de la seguridad, con intervención de las áreas sociales del Estado y de la Sociedad Civil, nos acercaremos al pleno Estado de Derecho. Ese es el desafío.

César A. Ventimiglia
Abogado.
“Director General de Programas de Protección Comunitaria”,
Municipalidad de General Pueyrredón (2010 a 2015)

PRÓLOGO

Puede que haya sido mucho tiempo atrás, pero quizás no tanto, cuando nuestros padres nos decían: “***Anda hasta el almacén, si te perdés , pedile al policía que te traiga a casa”.***

Es más, muchos de nosotros, en nuestra infancia, hemos escuchado aquella frase, que hasta el día de hoy replican algunas madres: ***“Portate bien, sino llamo al vigilante de la esquina”.***

Ambas expresiones, han quedado guardadas en el imaginario popular, forjando la imagen de un Policía amigo, un Policía vecino, uno más de la cuadra y hasta integrante del barrio en donde vivíamos. En sí, uno más de la familia.

Pero algo pasó. De repente el mundo se fue transformando aceleradamente y también el “Policía amigo” cambió. Bautizamos a la Institución Policial, como “la Brava”, “la Dura”, la del “Gatillo Fácil”, la “Yuta”, la “Gorra”, el “Milico”, sin entender acabadamente el porqué de esa tremenda mutación.

La historia de las Instituciones Policiales de nuestro país, y en especial la de la Provincia de Buenos Aires, ha atravesado constantes crisis, que llevaron a idear variados planes de reforma, en pos de buscar una adecuación de sus servicios a la sociedad. De ángeles a demonios y viceversa, fue la mirada de la comunidad, hacia sus guardianes.

El 7 de enero del año 1969, en su portada, el diario “La Razón”, daba cuenta de la muerte del “loco” Viviani, uno de los exponentes más sanguinarios de la delincuencia en la década del 60. En esa época, las pandillas y bandas criminales, no solo asolaban la provincia de Buenos Aires, sino también alcanzaban a la hermana ciudad de Montevideo (Uruguay), hasta donde llegó con sus acciones Enrique Mario Malito, otro “famoso” delincuente de aquella década.

El título de la noticia que relataba como había sido abatido Viviani, era escalofriante: **“300 Pistoleros Abatidos, en los últimos cinco años, por la Policía de la Provincia de Buenos Aires”** Entre ellos, se detallan nombre y apellidos desconocidos para nuestros días: Lisandro Santos Corvalán, José Juan Méndez, Julio Jorge Segue, Juan Carlos Medina, Simón Alberto Audeco, Carlos Alberto Mereles, Alberto Algañaraz, Roberto Desiderio Cairo, Enrique Mario Malito, Sanchidrian, Gareca y Brignone, muertos en feroces enfrentamientos con las fuerzas policiales.

Asaltos a grandes tiendas, comercios, bancos y propiedades privadas, asesinatos de empresarios, particulares y policías, eran sus actividades principales, sin reparar en consecuencia alguna por sus actos. La sociedad de entonces, estaba agradecida por el eficiente accionar policial. Hoy día, una noticia semejante, no resistiría minutos en las portadas de los principales medios gráficos o televisivos y hasta se condenaría el brutal procedimiento de los uniformados.

Como antes decía, algo cambió. Las trasformaciones de la vida cotidiana, también originaron distintas modalidades del delito, que en nada se parecen al tradicional concepto que se tenía de la criminalidad, ya que el origen de aquella, se asentaba en distintas causas.

Para combatir la “nueva delincuencia”, el Estado se vio obligado a dar distintas respuestas, ideando diversas propuestas, casi todas pensadas en la represión de la criminalidad, más que en la prevención del delito, las que hasta el momento oscilan entre aciertos y errores. Es que, el actual delito urbano, se origina en difusas causas, nunca analizadas correctamente, lo que obviamente hace casi imposible lograr la erradicación de la delincuencia, pues sin un diagnóstico preciso, no habrá estrategia que solucione esta problemática.

En este simple estudio, se eligió el titulo de **“Inseguridad ¿Política o Policial?,** precisamente con el objeto de analizar las variables antes expuestas, dado que sin una reforma de la política, es casi imposible producir transformaciones en las agencias policiales de nuestro país y afrontar los nuevos desafíos que nos presentan los problemas de la seguridad.

Suenan los tambores de “guerra”, palabra de moda en la actualidad, que engloba una “lucha” contra todo y contra todos, eligiendo enemigos, descartando amigos y produciendo en el ánimo social una constante zozobra espiritual, en vez de lograr la calma necesaria.

A lo largo de estas páginas, sostenemos que la “Seguridad Ciudadana” como bien social, es un concepto que va más allá de la inmediata protección contra el delito, constituyendo la base necesaria para el ejercicio de la libertad, vinculándose directamente a la existencia de un Estado democrático, con el fin de proteger los derechos básicos del ciudadano, asegurándole un modo de vida digno, mediante el ejercicio de esos mismos derechos.

El fracaso del Estado, en analizar, procesar e identificar las causas de la criminalidad, ocasiona que se recurra a la herramienta más barata que se encuentra a mano, como es la Fuerza Policial, en lugar de implementar verdaderas políticas de "Construcción de Seguridad" , que incluyan beneficios igualitarios para todos los ciudadanos y no se asienten exclusivamente en la problemática punitiva del delito.

Así, paso a paso, el territorio se va colmando de efectivos de distintas Fuerzas de Seguridad, que distribuidos en todo el espacio nacional, reaccionan con posterioridad a la comisión de cualquier infracción. Es la zona de "guerra", espacio total y amplio.

Veamos unas simples cifras. En la República Argentina, coexisten 23 policías provinciales, mas la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Para el año 2018, tomando las cuatro provincias más importantes, tenemos el siguiente cuadro: Provincia de Buenos Aires 92.000 efectivos, Córdoba 27.600, Santa Fe 21.000 y Mendoza 8.790. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la dotación alcanzaba a 21.000 uniformados. Ello nos da un total de 170.390 efectivos policiales, cifra esta que se incrementa con las dotaciones de las provincias más chicas, pudiendo acercarse a los 190.000 hombres.

Si a ello le sumamos, las diferentes fuerzas que integran el complejo de Seguridad Interior, como ser Prefectura Naval Argentina, con 45.900 integrantes, Gendarmería Nacional, con 80.700 y Policía de Seguridad Aeroportuaria, con 4.500 efectivos, nos da una suma provisoria, cercana a 320.000 personas, destinadas a la tarea de la Seguridad Comunitaria. Y afirmamos como provisoria dicha cifra, porque no se han sumado los efectivos de la Policía Federal Argentina, cuyo número es casi desconocido.

Tal dotación de efectivos policiales y de seguridad, contrasta con el número de hombres que integran las Fuerzas Armadas Argentina, que no supera los 82.000 integrantes (Ejército, 50.000, Marina, 18.555 y Aeronáutica, 12.907).

Como vemos, la policialización de la "Seguridad Ciudadana", parece ser el único remedio a que apelan todos los gobiernos que han pasado por la República Argentina, desde el advenimiento de la democracia hasta el presente. De erradicar las causas, nada, solo discursos llenos de pretextos, pese a las pocas victorias conseguidas en este escenario.

El presente estudio, pretende ser un aporte para el entendimiento del concepto de "Seguridad Ciudadana", desarrollado en 9 Capítulos, que analizan e historian los pasos dados sobre la complejidad del tema. Un aporte desde lo teórico, desde lo histórico y desde el estudio de las diferentes maneras de encarar la cuestión de la delincuencia urbana, tanto en el orden nacional, como en el internacional.

Pero si se piensa que la custodia de las personas y sus bienes, es un tema estrictamente policial, dejando de lado las múltiples causas que originan la conflictividad social y/o la criminalidad, causas que el Estado no ha podido aún identificar adecuadamente o identificadas es incapaz de solucionarlas mediante las correspondientes herramientas, toda política tendiente a lograr una verdadera "Seguridad Ciudadana", estará destinada al fracaso.

De ahí, la esperanza de que este ensayo, sea un aporte útil, a este complejo tema.

Carlos A. Bozzi

INDICE

CAPÍTULO PRIMERO

Breves Nociones Generales sobre la Seguridad Ciudadana. Concepto de Estado, Derecho y Sociedad

I.- Conceptos Generales sobre la Seguridad Ciudadana

Nos introducimos en uno de los terrenos más apasionantes y no menos preocupantes para la Sociedad Argentina, tal cual es, el tema de la llamada "Seguridad Ciudadana". Múltiples opiniones y extensos estudios, matizan este concepto, sin que hasta el momento existan acuerdos entre los diversos sectores de la comunidad, que vislumbren una solución a los problemas que el tema presenta.

Para comprender el significado del término "Seguridad Ciudadana" en toda su dimensión, apartando del mismo, apreciaciones subjetivas o afirmaciones emocionales, es preciso ir enriqueciendo todo el tenor de esa simple frase, con el fin de encontrarle el contenido adecuado.[1]

Quizás, es posible que un principio de compresión al fenómeno tratado, encuentre alguna respuesta en el próximo capítulo, con dos preguntas centrales: **¿Porqué, es tan importante una definición de la Seguridad Ciudadana?** y **¿Cómo o de que manera, buscamos una definición?**

Puede parecer excesivo dedicar una extensión tan amplia a una simple definición, pero tratándose de la "Seguridad", el primer problema con que nos encontramos, es que no existe acuerdo con respecto a ese concepto. Casi podríamos decir que más que Seguridad, lo que hay, son distintos tipo de Seguridad, según quien sea el que opine sobre este aspecto. Variadas etapas, atravesadas en la historia de la Seguridad en la Provincia de Buenos Aires y obvio, también en el ámbito de todo el territorio nacional, abonan esta idea.

Entre un gobierno y otro, se oscila sobre este concepto y poco se acierta, al abordar los temas relativos a la protección de los derechos de los ciudadanos, en forma totalmente subjetiva. En este tema, no existe enemigo palpable, no existe opositor alguno, existen riesgos, que ponen en peligro la convivencia social, por lo cual, la definición certera, sera aquella que apunte a neutralizarlos.

---

[1] **Nota del autor:** Si bien, suelen asimilarse ambos conceptos, más adelante se verá que no significan lo mismo.

Este debate no es ni menor, ni mucho menos puramente académico. Es por el contrario central y totalmente operativo. Es una discusión clave, pues al definir el "Bien Seguridad", estamos también optando por una determinada forma de construirlo y eligiendo **quienes y de que modo participan en esa construcción**. Por eso, se puede afirmar sin temor a equívocos, que **la definición de la "Seguridad", determina la "Política de Seguridad" a implementar en un determinado escenario social.**

Y en este sentido, una de las mayores dificultades que presenta el tema, se encuentra en la propia definición del concepto, ya que cualquier descripción fenomenológica de la Seguridad, es materia de constante evolución social y política.

Originariamente definir una "Política de Seguridad", era razonablemente claro: se trataba de encontrar la manera de desarrollar sistemas de control de la criminalidad, lo que se traducía en la práctica, en la búsqueda de distintas formas de sancionar lo más eficazmente posible a los infractores de las reglas básicas sociales. Posteriormente y a medida que se fueron desarrollando las propuestas en torno a la prevención y el trabajo sobre las causas del delito, el objetivo pasó a ser, la reducción en el número de infracciones delictivas. En esa medida, la temática fue volviéndose cada vez más compleja e incorporando a su análisis, un mayor número de actores.

En la actualidad, nadie duda que una "Política de Seguridad", combina elementos originales de la política criminal con políticas sociales, urbanísticas, de empleo, de asistencia social, de educación, etc., pero inclusive, la forma en que estos elementos se relacionan y la primacía que se les asigna a cada uno, es motivo de duros debates.

Se debe en consecuencia, analizar qué elementos definen a la "Seguridad", cómo han evolucionado en los últimos años y cuáles son los que definen, el objeto de este ensayo.

El problema que nos plantea la "Seguridad de las Personas", es que es uno de los más agudos de nuestro tiempo, signado por un cambio de era de la historia. Los enormes desarrollos económicos y tecnológicos, constituyen un gran desafío para la Moral y el Derecho Tradicional. Así, los principios tradicionales, han quedado desactualizados y nuevas formas de afrontar la convivencia social ponen en el centro del debate, las búsquedas de soluciones acorde a esas transformaciones.

No sólo cambian frecuentemente las estructuras políticas, sino que el amplio abanico de formas comunicacionales, modifican diariamente nuestra vida. A su vez la ciencia y la técnica, la estructura social y en fin,

la vida toda, son *"revolucionadas"* de manera permanente. A diferencia de otros tiempos históricos, hoy la información está a mano de todas las personas en forma libre, gratuita y sencilla. Información, que a veces se confunde con "cultura", pero que en el fondo, es parte de un bombardeo mediático, que las más de las veces, culmina con una "desinformación" fenomenal.

Si estamos **seguros** cuando estamos firmes en lo que **sabemos, podemos y queremos,** es evidente que vivimos un tiempo, que puede caracterizarse por la "**Inseguridad".** Este es el gran problema del mundo actual, aunque en **cada espacio** y en **cada persona,** tiene caracteres diferentes. De ahí, que la inseguridad de la Argentina, es diversa a la de los Estados Unidos de América y de la de los distintos Países Europeos. No pueden, en consecuencia, aplicarse las mismas recetas o similares metodologías de solución, para escenarios tan distintos.

La descripción de los rasgos de inseguridad, efectuadas hasta aquí, no deben ser entendida ni como la pretensión de que los mismos, sean excluyentes de despliegues del "concepto seguridad", que también existen, ni tampoco como una inducción al desánimo: es necesario encontrar cauces, para promover el cambio histórico que la actualidad requiere, con la mayor certeza posible.

II.- El Funcionamiento del Estado. Su figura jurídica

Para comenzar a comprender, en toda su dimensión, el concepto de "Seguridad Ciudadana", primero es necesario, describir en su extensión, la noción de la figura jurídica que solemos mencionar como "Estado". En otras palabras, comprender, qué es el "Estado", que abarca el concepto de "Estado", qué significa el "Estado" y cuál es su rol para "Sociedad".

El Estado, en una primera aproximación, se presenta como una "Unidad Política",con instituciones diferenciadas, que declaran y sostienen el derecho, asegurando el orden, mediante el monopolio del uso de la **"Fuerza Legal".**

El sociólogo alemán Max Weber, lo describe como: ***"... aquella comunidad humana, que en el interior de un determinado territorio -****el concepto de "territorio" es esencial a la definición****- reclama para sí (con éxito), el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad, es que a las demás asociaciones o personas individuales, solo se les concede el derecho de la coacción física, en la medida en que el Estado lo permite...".*** En otras palabras,

se concibe al Estado como ***"...una relación de dominio de hombres sobre hombres, basada en el medio, de la coacción legítima."***.[2] Este concepto de "coacción", está ligado al del "consenso social", analizado con más profundidad, en el Capítulo II.

Es preciso advertir que no se debe confundir Estado con Gobierno. El Gobierno, es en fin de cuentas el director o conductor de aquel. ***Por eso, un cambio de Gobierno, no es necesariamente asimilable a un cambio de Estado.***

A primera vista, observamos al Estado como una entidad abstracta y soberana, cuya estructura se compone de elementos esenciales, como son: **el Poder, el Territorio, la Población y el Derecho.** Todos estos elementos, se interactúan, siendo en principio esenciales para la existencia de un Estado dos de ellos, cuales son, el **Territorio** y la **Población**. (Históricamente han existido naciones o pueblos, que no pudieron conformar un Estado por carecer de territorio. El caso más típico es el de Estado de Israel y su lucha por insertar su población en el Territorio de Palestina).

Las otras dos siguientes características, se definen así: el **Poder**: relación humana derivada del mando y de la obediencia y en particular, de la probabilidad de obtener obediencia y el **Derecho**, grupo de reglas obligatorias, que prescriben las acciones y el comportamiento humano. Lo positivo del Derecho, descansa en la creencia y en la convicción, de que sus normas son obligatorias para todos por igual.

Se va conformando en consecuencia un concepto más amplio de **"Estado"**, cuya primera definición sería: *"El Estado es una unidad de Orden Jurídico y Político, que asentado en un Territorio determinado, rige la Vida y el Orden de su Población, mediante Normas de Derecho, obligatorias para toda la comunidad".*

Como se observa, *"Sin el Derecho, como elemento esencial de la organización política, esta carece de sentido y de significación*". De ahí, se concluye, que el **Derecho** es una de las condiciones determinantes del

[2] **Weber, Max:** *"El político y el científico"*, Alianza editorial, Madrid, p. 82. **Weber, Max:** *"Economía y Sociedad"..* T° II.- Fondo de Cultura Económica. México, 1977. páginas 1056 y 1057. Conceptos también citados en: *"Policías, Soldados y Vecinos. Las Funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista".* Universidad Nacional de Luján, Tesis de Maestría, **Director Doctor Carlos Casanelllo, Maestrando, Licenciado Alejandro Rico.** (Página 8).

Estado y uno de los elementos constitutivos del mismo, no pudiendo concebirse el Estado sin el Derecho.

Ahora bien, el **Derecho**, es un **Objeto Cultural**, creado por individuos o personas, **no existe en abstracto**, sino que es un reflejo del modo cultural de vida de una sociedad determinada, ligado a sus costumbres, su historia y a su escala de valores culturales. El **Derecho** no es la **Justicia**, ni el **Orden Jurídico** establecido, sino una **Ciencia Social**, que regula conductas humanas, como elemento esencial del concepto **"Estado"**.

En años anteriores, mediados del siglo pasado, algunos pensadores argentinos sostenían que: "*La Justicia no es sino el Orden Jurídico, hoy como en los tiempos de Nerón".* Indudablemente los cristianos condenados a morir en el circo romano no pensarían de igual manera, pero la afirmación denota una constante de cierto extracto social, de pensar **"el derecho"**, como si **"su derecho"**, fuese el Derecho Universal.

El "**Orden Jurídico",** es una valla contra todo atropello a la libertad humana, fue otra de los principios que eminentes juristas sostuvieron años atrás: Tal afirmación, desgraciadamente no coincidió con la realidad de los millares de personas, Victimas de Desaparición Forzada durante la década del 70, precisamente bajo el imperio de un "orden jurídico" impuesto por la fuerza de las armas, no solo en la República Argentina, sino también en casi todos los país de América Latina.

Por ello que, estas dos citas traídas a modo de ejemplo, plantean el problema de cómo ubicar al Derecho, dentro del concepto de Estado, cómo estudiarlo y de que manera situarlo en determinado contexto histórico.

Pero es necesario, ir refinando aún más los contenidos de lo anteriormente expuesto, pues a estos conceptos, se deben acoplar otros términos, como el de Orden y el de Dirección. Y acá, es donde **Orden** y **Dirección,** como cualidades del Estado, se entrelazan**.** No hay Orden, sin Dirección, concluyéndose, que la **"Dirección", es una necesidad del "Orden**". Asimismo, para establecer el **"Orden",** se necesita **Poder.** Y de acuerdo a como se ejerza ese poder, con derecho o sin derecho, institucionalizado o no, se asiente en un espacio amplio o en un espacio reducido, para una gran o una pequeña población, así será la forma política que se le dé al Estado.

Este poder del **Estado** o poder de **Autoridad**, en los estados modernos, se caracteriza por ser un Poder derivado del Poder

Constituyente, a través de un orden constitucional. En última instancia, es un poder derivado de un ordenamiento jurídico, determinado y encuadrado dentro del Derecho. De ahí que se sostenga que: *"El Estado solo actúa dentro del Imperio de la Ley y dicha actuación, está condicionada a las normas del Derecho".*

De ahí, que anteriormente se definía al Derecho, como un sistema de reglas sociales, que ordenan la conducta humana en la convivencia de la sociedad. Entre Poder y Derecho hay relaciones intrínsecas o de correspondencia, siendo esta realidad muy dinámica. A veces el Derecho puede quedar cristalizado en normas desactualizadas, que se vuelven injustas y ahí es donde el Estado a través de su Poder, va modificando esas normas, para adecuarlas a las nuevas circunstancias, dentro del marco del mismo Derecho.

La relación entre Poder y Derecho, es recíproca y avanzan juntos. Ambos provienen de la actividad política y son elementos esenciales del Estado. En consecuencia, la actividad del Poder del Estado, se encuentra formalmente determinada y condicionada por el Derecho, porque de lo contrario dicha actividad se tornaría ilegítima.

III.- Fines del Estado

Es obvio que la necesidad de organizarse, objetivo propio de toda comunidad, proporciona la respuesta del porqué de la existencia del Estado y en consecuencia los fines perseguidos por su actuación. En esta misión de organizar la sociedad, el Estado tiene fines objetivos, que a veces no coinciden con los fines subjetivos de los propios organizados. Pero, los legítimos fines del Estado, deben favorecer los intereses solidarios, los individuales, los colectivos, los nacionales y en especial, los relacionados a los derechos humanos de los ciudadanos.

Por ende, avanzando un poco más y con el fin de completar el concepto de Estado, se ubica a este, como Unidad Organizativa de una Comunidad, para lograr en la misma, una coexistencia pacífica, bajo el imperio del Derecho. Con ello, el Estado, cumple sus fines totales.

IV.- Estado y Sociedad

El papel del Estado en una sociedad democrática, supera ampliamente todas las reflexiones que se puedan efectuar y es un tema crucial, para el desarrollo de esa misma sociedad.

La retirada del Estado de la vida comunitaria por la década de los años 90, se tradujo en una pérdida de instrumentos de regulación, en un

debilitamiento indiscriminado de su organización y articulación institucional, sumado al desmantelamiento de sus capacidades de coordinación política y social. Resulta evidente, que no se puso el acento en todos los niveles sociales y ello tuvo consecuencias desde el punto de vista organizacional, político y social. El fenómeno, quedó demostrado ampliamente por las consecuencias futuras que este hito histórico produjo, ya que los fines del Estado, **no se agotan solamente en su dimensión económica.**

Esto implica la necesidad de reconocer y fundamentalmente incluir en la investigación sobre la problemática de lo público, su dimensión social, simbólica, jurídica, administrativa y política. Asistimos en la actualidad a formas diferentes de ver el Estado y consecuentemente, a un proceso de redefinición de las relaciones de poder e interacción entre Estado y Sociedad, sea cuál sea el sino político encargado de su Administración. En este contexto, la capacidad estatal no es neutra. El debate en torno a si un Estado resulta eficiente o no, remite a considerar que no existe una capacidad única, sino que ello depende de otras variables, tales como legitimidad, autoridad, eficiencia, justicia social, defensa de los sectores más vulnerables, etc. Obviamente ello, trae aparejada, la necesidad de identificar y redefinir los modos de intervención pública, en los distintos escenarios, que pueden suponer, una modificación de dicha relación de fuerzas.

Pero, en lo atinente al problema central de la sociedad, que es el del control de la violencia y de la aplicación de justicia para garantizar el orden y la seguridad, se delegan en el Estado esas funciones y éste, en ejercicio de las mismas, conforma cuerpos (policía, ejército, jueces), que actúan con la investidura de agentes públicos responsables. La función de estos cuerpos, esencialmente, **es limitar la violencia, no asegurar la paz.** Esto último, es tarea de las autoridades del Estado.

V.- Un Poco de Historia en la Historia del Estado

A través de las distintas etapas de la vida Institucional Argentina, han existido, distintos perfiles de Estado. En los años cuarenta y en las décadas siguientes, hasta mediados de los ochenta del siglo pasado, coexistían un Estado-Empresario correlativo al Estado de Bienestar o Estado Social, con una relativa autonomía del mismo, en relación a los intereses de los grupos económicos privados. "*Ello era así, toda vez que el principio que informaba la conformación de ese Estado, consistía en que el poder del Estado, debía lograr la posibilidad de emanciparse políticamente de los influjos económicos privados, mediante una sólida base de poder económico propio… Las políticas que se llevaron adelante a partir de tal orden conceptual, motivaron una sustancial ampliación de la propiedad pública".*[3]

De ahí, pues, que la propiedad pública surgió, **de un acto de afirmación de Soberanía Nacional, "***toda vez que lo público había ocupado un sustancial espacio de lo privado, particularmente en aquellas áreas, en donde los servicios eran prestados de manera monopólica por el propio Estado. Ello ocurrió en razón de que los derechos de contenido social, demandaron una programación integrada sistemática. Era propio del Estado de Bienestar llevar adelante una política social generalizada, antes que sectorial, la cual pretendía constituir no una reacción frente a los acontecimientos, sino una acción que respondiendo a una programación, pudiera anticiparse a ellos y controlarlos. La política social generalizada no se limitó a la menesterosidad económica de los más desamparados, sino que estuvo destinada a cubrir otros aspectos, tendientes a la elevación del nivel de calidad de vida de los individuos. En el campo económico se establecieron medidas destinadas a defender la economía local o doméstica.* ***Ahora bien, como el Estado Social reclamaba una política de dirección permanente y programada, la legislación adquirió en este contexto, el carácter de un instrumento de la intervención del Estado****"*. [4]

Nacieron los "**Derechos de Contenido Social"**, apuntando a favorecer al crecimiento de un incipiente "Capitalismo Nacional". [5] El "Estado Social", asumió un rol eminentemente activo en la empresa económica nacional. Dejó de actuar como gendarme y exclusivo protector de los derechos individuales, para hacerlo como garante de los derechos sociales. Y para ello, desplegó su poder regulatorio, a través de una planificación o programación para la dirección general del proceso

---

[3] **Barbará, Jorge Edmundo "***Sociedad, Gobierno y Administración Publica",* Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santo Domingo, octubre de 2000), Área temática 2, Panel 2.10 *("Las nuevas formas de gestión de los servicios públicos").*

[4] **Barbará, Jorge Edmundo:** Obra citada anteriormente. La negrita es propia.

[5] Este proceso esta excelentemente explicado en: **Arturo Jauretche (1966)**. A. Peña Lillo, ed. "*El medio pelo en la sociedad argentina (Apuntes para una sociología nacional)"*. Buenos Aires.

económico. Dicha política regulatoria, estuvo guiada, por las necesidades generales, antes que por las específicas de cada sector.

***"En el sector de servicios públicos, en la Argentina, los actores del sistema se reducían a dos, a saber: el Estado prestador de servicios y el usuario. Al prestar los servicios, el Estado no se encontraba guiado por el criterio de máxima rentabilidad propia de la empresa privada, sino, al menos teóricamente, por el bienestar general. La regulación se encontraba, pues, informada por el único concepto viable que correspondía con la expresión "ciudadano"*.** [6]

Pero, al colapsar el modelo de relación Estado-Sociedad, brindada por el denominado "Estado de Bienestar", a partir del año 1989, avanzó una política de privatización y desregulación, produciendo un cambio profundo en dicha ecuación, cuyos efectos impactan hasta nuestros días. La globalización de la economía mundial, profundizó la dependencia de varias gestiones gubernamentales respecto de los grupos empresariales. [7] A consecuencia de ese cambio, se produjo el advenimiento de un escenario en el cual comenzaron a interactuar tres actores: **Entes Reguladores Estatales, Operadores Privados y Usuarios** y **Clientes o Consumidores.**

El menor espacio otorgado al Estado, para reconocérselo a un cierto tipo de "Sociedad", subyacía como idea legitimadora de su reforma. Las privatizaciones y las desregulaciones, aparecieron como requisitos instrumentales, para dar vigencia al postulado que rezaba: ***"reducir el ámbito de la autoridad y fortalecer y ampliar el de la libertad".*** Después de todo, el desplazamiento del poder se producía desde el ámbito de la autoridad (Estado), al ámbito de la libertad (Sociedad). La

[6] **Barbará, Jorge Edmundo:** Obra citada anteriormente. La negrita es propia.

[7] El fenómeno, produjo un vuelco en la economía mundial, basado en las tesis del escritor **Francis Fukuyama**, Director Delegado del Cuerpo de Planeamiento de Política del Departamento de Estado de los Estados Unidos, autor del libro: *"El Fin de la Historia".* Otro autor, **Eric John Ernest Hobsbawm**, en su obra, *"El día después del Fin del siglo"***,** escribió: "*El principal efecto de 1989, es que el capitalismo y la riqueza han dejado, por el momento, de tener miedo".* La frase crucial de Francis Fukuyama: *"al llegar al final de la historia, no quedan ya competidores ideológicos serios, para la democracia liberal",* fue sintetizada por el Presidente Carlos Saúl Menem, al sostener: **"Se terminaron las ideologías".** Al cruce de estas ideas, el escritor norteamericano, **Samuel P. Huntington,** publicó en 1966**, s**u libro **"***El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial***".** Los hechos del 11 de septiembre del año 2011 y la desintegración actual de Asia y África, le dieron la razón a este último.

"Sociedad" quedó representada por el "Mercado" y en el "Mercado", el "Ciudadano" se transformó en Usuario, Cliente o Consumidor.

Y, de la misma manera que no es lo mismo que el ciudadano se gobierne a sí mismo a que se gobierne a través de sus representantes, por la pérdida de la libertad y de poder real que tal representación significa, tampoco es igual, que la "Sociedad" la represente el "Mercado" y en éste, que la figura del ciudadano, quede reducida al escenario de un simple consumidor, usuario o cliente. Y ello, simplemente**, porque el "Mercado" no es toda la "Sociedad", ni todos los Ciudadanos son Consumidores.**

La dimensión económica, cobró un rol protagónico sustancial, toda vez que su mejor exponente, el "Mercado", asumió el trascendente papel de organizador de las relaciones sociales, restando importancia a lo Estatal, a lo Político y a lo Social, como criterio de organización y convivencia comunitaria. En forma paralela a este rol del "Mercado", aparece posicionado su destinatario final, el "consumidor, usuario o cliente". Como dice Barbará: *"Y ello así, porque una de las consecuencias más visibles de ese fenómeno, ha sido la de recortar fuertemente la capacidad de control y regulación de los Estados sobre las relaciones del Mercado…".*

El Estado, tuvo que vérselas con sistemas de producción e intercambio,que no reconocen limitaciones de carácter espacial o territorial. Es que la internacionalización de las corrientes de producción y financieras especulativas, con una ventaja de estas últimas en términos de aceleración y volumen, en razón del mejor y más rápido aprovechamiento de los avances tecnológicos, de información y comunicación, va tornando cada vez más obsoletas las propias, instituciones del Estado, en su capacidad de regulación y control territorial.

¿Qué capacidad de ejercer su poder de regulación y control territorial de manera independiente, tiene un Estado, cuando los niveles de empleo, el equilibrio fiscal, su crecimiento real, la ocupación laboral y la misma desocupación y hasta su seguridad civil misma, dependen de las decisiones de grupos de empresas, que no tienen asiento en el territorio nacional o no miden de la misma manera, el interés general de la sociedad? Este fenómeno económico, ("globalización"), trajo aparejada, **una virtual predeterminación de las decisiones estatales, que sólo en apariencia o formalmente aparecen como autónomas**. De esta manera el Poder Estatal ofició más como ejecutor, que como creador de

un Derecho protector de los fines sociales del Estado, resintiéndose neurálgicamente, su capacidad de regulación autónoma.

"El Estado social, suponía que sólo mediante el establecimiento de una sólida base de poder económico estatal propio, era posible emanciparse políticamente de las influencias económicas privadas… La noción de ciudadano se correspondía, entonces, con el bienestar general que guiaba la prestación de los servicios públicos….en forma monopólica. El Estado post-privatizador, significó un cambio profundo priorizando las reglas del mercado, bajo el dogma de un "regreso" a la sociedad. En el mercado, el ciudadano quedó sustituido por el usuario, cliente o consumidor. La regulación, se especializó conforme fuera la configuración del mercado, una vez privatizada la prestación de los servicios públicos. Apareció una clara asimetría respecto de aquéllos que no podían convertirse en usuarios, pero continuaban siendo ciudadanos. Pero asimismo, se constató que el propio usuario, que podía acceder a los servicios, ***estaba afectado por una debilidad estructural, particularmente comprobable a partir del vínculo jurídico -contrato de adhesión- que lo ligaba al prestador privado de esos servicios.*** *En este contexto, la globalización aparece con efectos negativos, para la capacidad de regulación y control de los Estados...".*[8]

En este tipo de sistema económico, la ganancia no proviene del crecimiento sino de la redistribución regresiva a través de la acumulación hereditaria y la megaconcentración de recursos, sustentada en estrategias financieras, orientadas lisa y llanamente a la desposesión de los segmentos débiles del capitalismo global. El fenómeno se caracteriza por un deslizamiento desde la explotación (ganancias extraídas del trabajo y el consumo) hacia la desposesión (ganancias obtenidas mediante coerción depredatoria, abuso monopólico, lavado de activos, especulación financiera e inmobiliaria, expropiación por endeudamiento, etc.).

El Estado privatizador, encerrado por la lógica del "Mercado", que le impone no intervenir y le origina una sustancial pérdida de su capacidad regulatoria y de control social, se encontró frente a un dilema: qué hacer frente al usuario, consumidor o cliente, el que por carecer de medios económicos o por otras razones, reclama imperiosamente la protección de ese mismo Estado. ¿Qué hacer con un ciudadano, a quien el sistema le niega o le obstaculiza llegar a convertirse en usuario, cliente o

[8] **Barbará,** Jorge **Edmundo:** Obra citada anteriormente. La negrita es propia.

consumidor? ¿Qué hacer con el ciudadano-cliente, cuando se olvidan o niegan, los derechos de ese ciudadano y se enarbolan solo difusos derechos de consumidor?

La consecuencia, fue la transformación de la economía. Desapareció el capitalismo industrial, transformándose primero en capitalismo especulativo-financiero y posteriormente en puro, capitalismo virtual. Desaparecieron profesiones enteras, las fábricas se robotizaron y las empresas implementaron el uso de sistemas informáticos. Desapareció el concepto tradicional del "trabajo", como valor intrínseco a la persona humana, naciendo el rango del **"excluido**", sujeto, que quedó expulsado de todo sistema, categoría de inferior a la del **"explotado",** que subsistió con las migajas que sobraban de ese sistema Fue el certificado de defunción, de lo que anteriormente se conocía como *"puesto de trabajo".*

El derrumbamiento del trabajo, el pilar sobre el que se basa la economía occidental, ahora planetaria, fue inexorable. Así lo exigen las leyes de la productividad y la competencia de la economía de "Mercado". Antiguamente se luchaba contra la explotación, pero esa contienda dejó de tener sentido al desaparecer el trabajo y nacer la exclusión. En otras palabras, la persona, como ser humano digno, no fue tenida en cuenta en toda su dimensión, para los procesos productivos, cada vez más automatizados.[9]

La escritora a la cual hacemos referencia en la nota al pie, sostuvo: *"Vivimos en medio de una falacia descomunal: un mundo desaparecido que nos empeñamos en no reconocer como tal y que se pretende perpetuar mediante políticas artificiales. Millones de destinos son destruidos, aniquilados por este anacronismo debido a estratagemas pertinaces, destinadas a mantener con vida para siempre nuestro tabú más sagrado: el trabajo…¿Cuándo tomaremos conciencia, de que no hay una ni muchas crisis, sino una mutación, no la de una sociedad sino la mutación brutal de toda una civilización? Vivimos una nueva era, pero no logramos visualizarla. No reconocemos, ni siquiera advertimos, que la era anterior terminó. Por consiguiente, no podemos elaborar el duelo por ella, pero dedicamos nuestros días a momificarla …¿A qué se debe esta proyección de un mundo virtual, de una sociedad sonámbula devastada*

[9] **Forrester, Viviane**: *"El Horror Económico".*- Fondo de Cultura Económica, México, 1997. *"El horror económico o la crueldad del empleo- El desbarrancadero"***- Viviane Forrester -México, Fondo de Cultura Económica, México**, 1998.

por problemas ficticios... cuando el único problema verdadero es que aquéllos ya no lo son... Pero mientras se distrae así a la gente, millones de personas, digo bien, personas, puestas entre paréntesis, tienen derecho por un tiempo indeterminado, acaso sin otro límite que la muerte, a la miseria o su amenaza próxima, con frecuencia a la pérdida del techo, de la consideración social e incluso de la autoestima. Sólo pueden aspirar a la angustia de la inestabilidad o el naufragio de la propia identidad. Al más vergonzoso de los sentimientos: la vergüenza. ***Porque cada uno, aún se cree (se le alienta a creerse), el amo frustrado de su destino, cuando en realidad, es una cifra introducida por el azar en una estadística".***[10]

Y continua, su acertado análisis: **"*Se los acusa de aquello, de lo cual son víctimas. Se los juzga, con la mirada de quienes los juzgan, adoptan esa mirada que los ve culpables y a continuación se preguntan, qué incapacidad, qué vocación de fracaso, qué mala voluntad, qué errores los arrojaron a semejante situación.*** *A pesar de la irracionalidad de las acusaciones, los acosa la desaprobación general.* ***Se reprochan -como se les reprocha- por llevar una vida miserable o estar al borde de ella. Una vida con frecuencia «subsidiada» (por lo demás, por debajo de un umbral tolerable).*** *Pues bien, la pregunta, ¿es 'útil' una vida que no le da ganancias a las ganancias?, que a su vez es eco de: ¿es necesario 'merecer' la vida para tener el derecho de vivir?...".*[11]

"Inútiles, superfluos, estorbosos...-insiste la escritora- *en víspera del siglo XX, nos estamos tropezando con una realidad terrible: existe algo peor que la explotación de los hombres: es el hecho de que ahora millones de seres humanos, ya no sirven siquiera para ser explotados. Hoy día la economía es cada vez más especulativa y cada vez menos basada en activos reales. Por lo tanto, la explotación del trabajo, se está convirtiendo en una fuente anexa de rentabilidad de los capitales. El concepto de trabajo que era el fundamento de nuestra civilización occidental, es caduco...Hoy es cada vez más fácil despedir a un empleado, los contratos de trabajo son de duración cada vez más limitada, los salarios están prácticamente bloqueados, cuando no bajan. No se necesita ser autor de novelas de ciencia ficción, para imaginar lo que nos espera: al lado de millones de personas definitivamente excluidas*

[10] La negrita es propia.

[11] Parte del primer capítulo del libro citado anteriormente.

del mundo laboral, veremos a otros millones de esclavos modernos, recibiendo migajas de empleos, aceptando cualquier trabajo en cualquier condición: contratos por un día, una semana, un mes, tres meses. Luego tendrán que soportar periodos de inactividad, sin salario, durante los cuales deberán estar siempre disponibles, a la espera de nuevas limosnas de trabajo".[12]

La persona que pierde su trabajo, debe recuperarlo rápidamente, pues los subsidios estatales no cubren sus necesidades básicas. Se encuentra condenado a vivir según sus propios recursos, **que resultan ser ningunos.** Y allí es donde aparece la **"Solución Insólita"**: más fácil que exterminarlos, es otorgarles un certificado de pobreza, un plástico bancario y una módica suma económica mensual, para cubrir sus mínimas necesidades básicas.

El fenómeno de la "globalización económica", (que posteriormente, se transformó en cultural y política) , impidió la inversión en educación -tópico no rentable-, en infraestructura ciudadana, en viviendas, en la creación de nuevas carreras terciarias o universitarias, cerró el crédito social y originó millones de deudores, que pasaron no solo a estar excluidos del escenario laboral, sino también de todo sistema económico.

Otro autor, claramente expone: *"Las víctimas del dualismo económico se cuentan por millones. Los que no pudieron, ni podrán cruzar el muro de la pobreza, están pagando cara la globalización, el libre comercio, la economía de mercado y la competitividad... El miedo al mañana, la angustia y la inseguridad, impulsan esta nueva "era de las desigualdades" (Fitoussi). Las víctimas del "horror económico (Forrester), se sienten definitivamente excluidos de "integrar la red". La mayoría insatisfecha, sufre aturdida las consecuencias de la privatización, la liberación y la desregulación, realizadas en nombre del progreso.* Y concluye: "*¿Puede el hombre vivir en un estado de inseguridad permanente?".*[13]

Este es el punto de partida del cual se comienza a reflexionar, como es que toda esta supuesta "evolución", nos ha llevado a sentir que a pesar de la promesa del progreso, nos sentimos inseguros. Frente a ello, las personas se plantean el mismo interrogante que desvió a las primeras

[12] **Obra cita anteriormente.** Otros libros de la autora sobre el tema: **"***Una extraña dictadura" y "La violencia de la calma".* La negrita es propia.

[13] **Lomoro, Ricardo Antonio:** *"¿Quiénes pierden con la globalización?.-El Holocausto Laboral***".**

comunidades de la humanidad: ¿Quién y porqué nos amenaza? ¿De dónde nace el origen de nuestra inseguridad? ¿Cómo nos protegemos? ¿Quién nos brinda seguridad? ¿Cómo logramos conseguir tranquilidad?

Pero el Estado des-regularizador de los noventa del siglo XX, hizo eclosión diez años más tarde, cuando el "Mercado" se **retiró** del programa, pues sus aspiraciones económicas ya no eran rentables. El fenómeno, dejó al desnudo la falacia de la tan mentada ecuación "**libertad económica = progreso social",** obligando forzadamente al propio Estado a proteger al defraudado "cliente o consumidor", al que ahora, sí se lo reconoce la calidad de "ciudadano".

Ello dio comienzo al tercer capítulo de este proceso histórico, inaugurado a partir del año 2003, con la presidencia del Doctor Néstor Carlos Kirchner, momento, en el cual se advierte la mayúscula importancia del "Estado", en el escenario económico-social. Dado su fenomenal estructura, aún quebrado, también podía ser un gran industrial, un gran comerciante y un importante distribuidor de influencia económica. Y hasta podía elegir a sus socios privados y realizar alianzas con grandes empresarios, que comulgaron con esta idea de un nuevo **"Estado de la Economía de Inclusión".** Al contrario de las anteriores propuestas, que colocaban al Mercado sobre el Estado, se intentó aplicar la premisa, que sin Estado no hay Mercado, ni mucho menos, desarrollo y poderío económico.

La propuesta no era desacertada y en realidad, venía a saldar largos años de dependencia económica regional de los centros financieros mas influyentes del mundo, propagándose como un reguero de esperanza, por todos los Estados de la América Latina.

Serios desajustes, en la implementación de esta propuesta, que si bien, fue un avance con la inclusión de gran parte de la clase baja y media argentina en una nueva economía, hicieron eclosión, cuando salieron a la luz múltiples casos de empresarios favorecidos por estos nuevos emprendimientos, en los que dejando parte de sus ganancias en manos del Estado, igualmente, sacaron jugosos dividendos en beneficio propio, no siempre de manera lícita. La corrupción política y económica, terminó impregnando de ilegalidad a todo el proceso, criticado como "populismo antidemocrático". Y si bien, desde un punto de vista general, puede decirse, que tal alianza, puso fin a una seria caída económica y fue el principio, al menos en su comienzo, de una fuerte recuperación nacional, las consecuencias de este proceso, no fueron las deseadas.

Algo falló, dejando un tendal de marginalidad y exclusión social, hoy padecido como un símbolo de lo que llamamos **INSEGURIDAD,** en el cual creció una criminalidad difusa, cuya causalidad sigue siendo motivo de debates, aumentó el consumo de drogas, alentada por el creciente aumento de organizaciones de narcotraficantes y provocó una seria desintegración familiar y social. Más villas o asentamientos irregulares de viviendas, más pobres, menor educación. Algo similar, aconteció con la protagonista del famoso libro **"Las Aventuras de Alicia, en el País de las Maravillas**". De tanto mirarse en el **espejo**, terminó creyendo que ese espejo, era solamente la realidad. Nunca lo atravesó, ni se asomó por la ventana, para contemplar el mundo exterior.[14]

En la mayoría de las veces, el relato del éxito de estas transformaciones, estuvo alejado de la realidad cotidiana de los argentinos. Este fenómeno, el flanco más débil de este tipo de gestión, impactó en la sociedad. Grandes medios económicos y vastos sectores de la información periodística, (radio, diarios y televisión) , hicieron su agosto, en la critica del proyecto, sin proponer nuevas alternativas sensatas, mientras del otro lado, solo se escucharon discursos llenos de pretextos.

El cuarto período, iniciado a fines del año 2015, trata de posicionar al Estado en un rol mixto "empresarial-social", sin avizorase por el momento, soluciones acertadas, dado la reticencia del mundo de los negocios, en hacerse cargo de algún costo, en la transformación de las estructuras sociales, bajo la subordinación del Estado. Por el contrario, la solución para este tipo de ideología, parece ser la desarticulación de las leyes laborales, provisionales y fiscales en las cuales se sustentaba el "Estado de Bienestar", supuesto escollo a todo avance del progreso.

El fenómeno, influye decididamente, sobre el espíritu del ciudadano, que ve imperiosa la necesidad de estar preparado. Pero preparado, ¿para qué?, pues el concepto de **SEGURIDAD**, se amplió, abarcando fronteras que van más allá de la simple criminalidad. De ahí, la pregunta generalizada: **"¿En qué y en quién, debemos tener confianza?".**

Y en este sentido, Lomoro reflexiona: *"Nos preguntamos, que confianza podemos tener hoy en una sociedad que nos niega el trabajo, una remuneración digna, educación, sanidad, acceso a la vivienda,*

---

[14] **Dodgson, Charles Lutwidge,** más conocido como**, Lewis Carroll, (1862).** "*Las aventuras de Alicia en el país de las maravillas* ". (*Alice's Adventures in Wonderland*, en el original en inglés).

seguridad, y nos dificulta o condiciona la alimentación, la libertad, el transporte, la información, la comunicación, el arte, la democracia, la justicia, la solidaridad, y la identidad cultural".[15]

El modo de vida de una sociedad, su organización, las reglas impuestas en las mismas, hacen a la intimidad de la estructura de un tipo de Estado, casi siempre ligado a la economía. Ni el "estatismo", ni el "privatismo", han dado respuesta positivas, a las angustias del ciudadano. Ante los problemas sociales, casi siempre creados por el mismo Mercado, proponer más Mercado, para solucionarlos, no es una decisión acertada. El brutal dilema*:¿El Estado debe dar ganancias, aún a costa de las pérdidas de los ciudadanos?,* aún no encuentra solución. El poder del Estado, en cierta manera, pone un límite al poder de las grandes corporaciones, que no están dispuestas a aceptar tal premisa, colocando todo el peso de cualquier reestructuración económica, en el ciudadano.

Las personas, no pueden ser tratadas como simple números de una empresa comercial, que cuando sus balances arrojen déficits, deban ser expulsadas. Se promete un paraíso, para el futuro, con el fin de salir, del infierno presente, sin tener en cuenta el "momento actual de cada persona". No entender, que en un Estado, deben armonizarse el capital y el trabajo y las consecuencias de colocar el peso de anteriores ineficiencias en este último, pueden ser impredecibles.

En esta forma de posición ideológica, nace la figura del "mérito". Hay que merecer los bienes y servicios que se brindan, pero deben pagarse al precio que valen, de ahí que los subsidios sociales son una carga para la comunidad. Por ello, el Estado debe retirarse de la economía, ya que el Mercado, es el mejor asignador de recursos. El dilema es: *"¿Las democracias deben o no obtener ganancias comerciales, para ser exitosas?"*, sofisma que muchas veces padecimos en nuestra historia. La distancia entre los números de la macroeconomía y la realidad de cada persona, impacta sobre el estado de ánimo del ciudadano. Sensatamente se ha sostenido: *"Es cierto, los números dan, pero lo que no da es la realidad. Si nos preocupan más los números que la vida, terminaremos teniendo una muerte perfecta".*[16]

[15] Obra citada anteriormente.

[16] **Lanata, Jorge:** Diario "Clarín", 10 de marzo del año 2017 **"***El Pasado Presente"*.

Es que el mundo del capital, siempre encontró un camino por sobre los intereses del trabajador, ofreciendo un salario tan respetable, como el infierno. No es posible construir democracias igualitarias, en base a la discriminación de las personas. Todo esto, también es parte, una parte sin duda, pero que está íntimamente ligada, al tan meneado problema de esa "Seguridad" que tanto nos ocupa y preocupa.

CAPÍTULO SEGUNDO

Definiendo la Seguridad. Seguridad y Democracia

I.- ¿Por qué es tan importante una definición?

Puede parecer excesivo dedicar una extensión tan amplia a una simple definición, pero tratándose de la "Seguridad", el primer problema que se presenta, es que no existe total acuerdo, respecto del significado de este concepto. Se podría afirmar, que más que Seguridad, **lo que hay, son distintas formas de abordarlo, según quién sea el que opine**. Este debate no es ni menor, ni mucho menos puramente académico. Es por el contrario central y totalmente operativo. Es una discusión clave, pues al definir el "**Bien Seguridad"**, se está también optando **por una determinada forma de construirlo y eligiendo quienes y de qué modo participan,** en esa construcción.

La definición de la **"Seguridad",** determina en consecuencia, **la política de "Seguridad" a adoptar.** El fenómeno, se plasma diariamente, al escuchar las distintas opiniones de diversos actores sociales, en especial, la clase política, cuando efectúa análisis sobre esta problemática. Y también, se observa claramente, que de este debate, se ha excluido intencionalmente, a uno de los principales actores en la construcción de la "**Seguridad",** cual es la Institución Policial, a la que se le ha vedado toda opinión. Por lo tanto, la formulación de una clara definición del concepto, generalmente es incompleta.

II.- ¿Cómo buscar una definición?

Una de las mayores dificultades para encontrar una definición, es que el concepto mismo de **Seguridad,** es materia en constante evolución.

"La etimología nos recuerda- según la escritora María Naredo Molero- "*que el término **seguritas**, nombra la cualidad del cuidado de sí. Este punto de partida resulta interesante, pues la evolución del concepto seguridad, como se verá, gira en torno a algo esencial: de qué nos hemos de cuidar y su consecuencia, a quién se atribuye la función tuitiva".*[1]

[1] **"***Seguridad urbana y miedo al crimen".- De qué nos cuidamos y quién (o qué) nos proporciona seguridad.* **María Naredo Molero,** abogada española, especializada en justicia penal y penitenciaria. El artículo se puede ver en la pagina web "**Ciudadpolítica.com**" o en el Número 2 de la Revista Polis.

"En los burgos y aldeas medievales, la seguridad provenía de la organización de los vecinos frente a las emergencias… La naturaleza indómita y sus extrañas criaturas, las catástrofes naturales o los recaudadores de impuestos, eran peligros externos frente a los que la ciudad amurallada, era símbolo de seguridad. La protección se garantizaba a través de la ayuda mutua, la buena vecindad, simbolizada por la campana de la iglesia que movilizaba a los vecinos ante las contingencias. Por otra parte, la mayoría de los conflictos eran resueltos en el seno de la comunidad, en un contexto de control social primario".

Y continúa: *"El nacimiento de las grandes concentraciones urbanas, trajo consigo un cambio radical en el ámbito de la inseguridad, del miedo. Si en la ciudad medieval amurallada, el peligro se encontraba extramuros, en las ciudades modernas, lo peligroso se halla en la propia urbe. Foucault ha ejemplificado la génesis del miedo en la ciudad y de la gestión de la seguridad, a través de las estrategias empleadas para combatir las dos grandes epidemias que han acompañado la Historia Occidental: la lepra y la peste. La lepra en las ciudades de la Edad Media, se combatía con la segregación de los infectados, a través de la creación de lazaretos extramuros. La ciudad quedaba a salvo expulsando el peligro. La peste de la Europa de los siglos XIV y XV, de la que algunas ciudades tardaron siglos en recuperarse, generó una respuesta bien distinta. La epidemia, ya no se afrontaba segregando a los enfermos, sino disciplinando la ciudad, estableciendo un sistema de control exhaustivo de personas, bienes y animales".*

"Y es que, el exilio del leproso y la detención de la peste, no llevan consigo el mismo sueño político. El uno, es el de una comunidad pura, el otro el de una sociedad disciplinada. Dos maneras de ejercer poder sobre los hombres... Estas dos estrategias de seguridad, la segregación y la disciplina, con ser diferentes, no son en absoluto incompatibles. De este modo, como se decía, el surgimiento de las grandes ciudades instala el peligro, el miedo, dentro de la ciudad. En el siglo XIX se refuerza aún más este cambio. La multitud, es vista como potencialmente peligrosa: surge la idea de la masa como problema que hay que dominar. Es entonces, cuando las instancias informales de control social de las sociedades preindustriales, son sustituidas por las agencias de control formal: la policía, los juzgados, las cárceles. El peligro ya no lo encarnan las bestias o las catástrofes naturales, sino `otros' ciudadanos".

"Es importante recordar, dice la autora citada, *que la Policía no surge para proteger a la población frente a la criminalidad, sino para disciplinar la ciudad, en un momento histórico en el que el control social, está dirigido a dominar las masas que llegan a la ciudad, procedentes del campo. En este mismo sentido, las cárceles modernas, parecen tener su origen en las casas de trabajo inglesas y holandesas, cuya finalidad era transformar a los campesinos ociosos, recién llegados a las ciudades, en proletarios disciplinados"*.

Este proceso, fue consecuencia de la ruptura de la relación entre señor, tierra y siervo, aparejando el derrumbe del sistema feudal, basado exclusivamente en la producción agrícola. Por ello, la masa poblacional se refugia en los *Burgos*, produciéndose las primeras aglomeraciones de personas, como consecuencia de la naciente actividad mercantil. El aumento masivo de esta migración, concluye en un fuerte aumento de la oferta de mano de obra, respondida con salarios miserables, hambre, enfermedades y el comienzo de una inseguridad personal generalizada.

Las diferentes etapas en las que se encaró la temática de una **"Política de Seguridad"**, pasaron de un simple sistema de **control de la criminalidad,** centrada en sancionar eficazmente a los infractores, al estudio de las causas de esa criminalidad, incorporando a diversos actores en el debate.

De ahí, nunca más acertadas las reflexiones de la autora que seguimos, al sostener:" ***La asociación inseguridad-criminalidad, nos lleva a preguntarnos, si hoy día sólo hemos de cuidarnos de la criminalidad y si no es así, a cuestionarnos, qué es lo que determina, que la cuestión criminal aparezca en la cabeza de la gente, como uno de los problemas más graves y urgentes****… Por otro lado, si hay algo que caracteriza a las fuentes de inseguridad de nuestro tiempo, es su carácter difuso, estructural, lo que hace que sean difícilmente identificables. Para las ciudadanas y ciudadanos, resulta muy difícil canalizar la insatisfacción, los miedos y las frustraciones hacia lo que podríamos considerar sus causas reales… La creciente inseguridad y su difícil respuesta ciudadana, contrasta con un elemento visible, perfectamente identificado y presentado a diario, como una amenaza real: la criminalidad. Y al criminal, alguien diferente, con importantes déficits psicológicos y/o sociales, insensible, sin escrúpulos, un auténtico `enemigo interno', como encarnación de todos los males de la sociedad. Así, basándose en hechos aislados, se van conformando `entidades', como la criminalidad, la droga o el terrorismo, que a modo de `cajón de sastre', sirven para explicar (o camuflar), casi todas las inseguridades sociales".* [2]

Ante este escenario, nada fácil de esclarecer, es sumamente importante analizar qué elementos definen a la "Seguridad", como han evolucionado en los últimos años y cuales son aquellos que la caracterizan.

III. El Debate

El debate en cuanto a la definición de "Seguridad" y por lo tanto el de las políticas a aplicar, no encuentra aún, en estos tiempos, un adecuado marco en la Argentina. Por el contrario, al mismo se le agrega un cúmulo de ingredientes, que no hace a lo fundamental del tema. La realidad que afronta diariamente el ciudadano, va derrumbando paulatinamente toda teoría originado en "expertos politólogos". Para clarificar este escenario, es necesario analizar metódicamente, un antiguo documento sobre Seguridad, desarrollado por expertos de las Naciones Unidas. El material, es de utilidad para la búsqueda de una definición de "Seguridad" y permitirá contar con una serie de instrumentos teóricos, que funcionarán como marco de referencia objetivo y moderno.

IV.- ¿De qué hablamos cuando hablamos de Seguridad?

En el marco de la actividad realizada por diversos organismos internacionales, se realizó entre el 9 al 13 de octubre de 1995, en San José de Costa Rica, el ***"Seminario de Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes",*** organizado por el departamento "**ILANUD", Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas.**

Si bien el eje territorial del debate lo constituyeron los países de Centro América, el hecho de contar con expertos de Europa y otros lugares de América, convirtió a las conclusiones del Seminario, en un verdadero catálogo temático y positivo en torno a la problemática de la "Seguridad". Por esta razón, es posible utilizar la parte sustancial de sus conclusiones, como base introductoria a la discusión sobre las políticas de Seguridad Pública, analizando aquellos puntos, más directamente vinculados al caso argentino.

---

[2] Obra citada anteriormente. La negrita es propia.

En el **"Punto Segundo**" de la Declaración Final, se dice: "*Si bien el Seminario, se abocó al análisis de la **Seguridad de los Habitantes,** en la medida en que esta es afectada por los delitos contra la propiedad, contra la vida y la integridad personal y contra la libertad sexual, ello no implica desconocer la gravedad de otros delitos, con frecuencia impunes, tales como los de corrupción, delincuencia económica transnacional y tránsito de drogas."*

Existen dos referencias importantes: primero se utiliza el concepto "Seguridad de los Habitantes" y ello implica definirse, por una de las visiones más amplias en el marco de las tendencias de la Nueva Prevención. Dentro de esas posturas, la propuesta apunta a la definición de "**Seguridad Comunitaria"**.[3] En segundo lugar, se realiza un particular recorte dentro del concepto general de delitos. No se proponen soluciones para los **MACRO DELITOS**, sino para los **MICRODELITOS.** No se propone trabajar sobre el crimen organizado, sino sobre los delitos cotidianos (en especial contra la propiedad y las personas), los que tienen un efecto directo en la convivencia urbana, generador del impopular concepto, bautizado como "**SENSACIÓN DE INSEGURIDAD".**

En el **"Punto Tercero"**, se afirma*: "...De igual modo, un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de **Seguridad de los Habitantes**, debe comprender no sólo la tranquilidad **de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la de vivir en un estado constitucional de derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y todos los ámbitos del Bienestar Social.** Este concepto, no es otro que el de desarrollo humano sustentable, que tiene la equidad, como principio".* [4]

Se desarrolla aquí, la definición de "**SEGURIDAD COMO BIEN SOCIAL"**, vinculándola, no sólo directamente a la protección contra el delito, sino también al ejercicio de un conjunto de derechos, de tipo social, cultural o económico, que se definen en el amplio concepto del "desarrollo sustentable". Toma posición por tanto, por las doctrinas que reciben el nombre de "**MULTICAUSALES".**

Los conceptos de "Seguridad Pública" y "Seguridad Ciudadana", suelen utilizarse indistintamente como sinónimos. Sin embargo, existen diferencias que conviene tener presente. Los aspectos comunes, se

[3] Posteriormente el término pasó a definirse como "Seguridad Ciudadana".

[4] Las negritas incorporadas a estos textos, son propias.

sintetizan en que ambos comprenden la seguridad de las personas y los bienes y están claramente definidas dentro de los márgenes de la soberanía de un Estado y en el marco de las leyes. En cuanto a las diferencias, son relativas al contexto a aplicar. En ese sentido, la palabra "Pública", se utiliza preferentemente para el ámbito de las políticas sectoriales, poniendo énfasis en la responsabilidad que le cabe al Estado en la relación gobernantes y gobernados.

Por el contrario, con la palabra "Ciudadana", se subraya la corresponsabilidad de la seguridad entre ciudadanos y Estado, prioritariamente en el aspecto de la participación.

Tradicionalmente, la "Seguridad Pública" estuvo asociada con la idea orientada a preservar o restaurar la tranquilidad social. La Seguridad del Estado, estaba ubicada delante de la Seguridad de las Personas, que eran consideradas como un medio para alcanzar determinadas metas, entre ellas, el orden público. El concepto de Seguridad Ciudadana, por el contrario, enfoca su prioridad en la Seguridad de las Personas, en la convivencia pacífica de los ciudadanos entre sí, considerando a las personas como seres sociales y comunitarios, así como destinatarios principales de sus objetivos. En otras palabras, las personas son colocadas en el centro de la definición.

Un punto de interés, que surgió de las presentaciones provenientes de los **"Países Desarrollados",** (Capítulo 5), fue que en ellos, el volumen de los delitos contra la propiedad, se incrementa o reduce, en relación inversa con el aumento o la disminución del consumo per cápita de la población. Tal relación, se fue acentuando desde los años 90 también en los países de América Latina, región caracterizada por una notoria falta de equidad en la distribución del ingreso por persona.

Nuevamente se hace hincapié en una visión "**MULTICAUSAL-SOCIAL",** como uno de las causas del delito. Comienza a plantearse la necesidad de "**Indicadores Complejos"** para la realización de diagnósticos certeros, con el fin de avanzar hacia las causalidades de la criminalidad.

El punto "6", pone el acento sobre una cuestión actual: *"En el caso de los delitos contra la vida y la integridad personal, como también en los delitos sexuales convencionales, más del 70% ocurren dentro de los grupos primarios, donde el desequilibrio en las relaciones de género y la socialización violenta son frecuentes y tienen una función negativa."* . Tal fenómeno, desde la fecha del informe (año 1995) y hasta la actualidad, se

ha incrementado notablemente, como se puede observar a diario, en los frecuentes conflictos de violencia de género y también intrafamiliares.

El sesgo social, aparece nuevamente en la problemática de la "Seguridad", analizando el escenario, en el que se desenvuelven los sectores sociales en riesgo, demostrando todos los indicadores estadísticos, que gran parte de los afectados por la **IN-SEGURIDAD**, son los sectores de menores ingresos.

"Se considera necesario promover políticas más efectivas e integrales frente al delito y no continuar reaccionando solamente a posteriori, por medio de los sistemas de justicia penal. Se imponen diagnósticos globales del problema y programas que integren la acción de las agencias responsables en cada caso."¸ reflexionan los autores del Seminario, en el punto 7, continuando la visión desde la multicausalidad del tema y la nueva prevención, se incorpora otro elemento: **la respuesta MULTIAGENCIA,** ante el problema de la criminalidad.

"Las políticas deberían comprender una amplia prevención primaria, con acciones en todos los ámbitos del bienestar social, ***los cuales procuren que los beneficios del desarrollo, lleguen a todos los sectores de la población y promuevan la integración y no la exclusión de los sectores pobres y marginales****, al considerar que a la problemática social, la acompañan los fenómenos de corrupción, desempleo, subempleo, explosión demográfica, violencia así como pérdida y sustitución de valores."* [5]

Las reflexiones del Seminario, continúan, desde la visión de la multicausalidad e incorporando otro nuevo elemento, como consecuencia de los anteriores, que será de utilidad para redondear el tema: es la respuesta **MULTIDISCIPLINARIA.**

"La infancia y la adolescencia son sectores de la población especialmente vulnerables (en América Latina hay un volumen de menores de 18 años superior a 40%), por ello urge que las políticas de los países se orienten por los principios de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, los cuales establecen que este sector poblacional,debe ser prioridad número uno en todos los ámbitos.", se sostiene en el Punto "9", ampliando el **"concepto de sectores en**

[5] Texto extraído de las conclusiones del seminario. La negrita es propia.

Riesgo", señalando la prioridad en el área de las niñas, niños y adolescentes. [6]

De suma importancia y quizás uno de los tópicos fundamentales para abordar sensatamente el tema "Seguridad", es lo sostenido, en el "Punto 10": *"Las comunidades y los municipios son los que están más cerca de los problemas y están también, por tanto, en la mejor posición para participar activamente en su resolución. Por esto su participación es muy importante, tanto en el nivel de prevención primaria y de formas no penales de justicia, cuanto en acciones posteriores a la intervención de la justicia penal...Es importante proveer apoyo y capacitación a las municipalidades, para desarrollar programas que contribuyan a la reducción de la violencia y a la construcción de comunidades más seguras."*

Volviendo a la multi causalidad, se analiza el ángulo institucional, planteando la necesidad de la adecuación y modernización del llamado Sistema de Justicia Penal (subsistemas policiales, judiciales y penitenciarios). La vinculación de dos líneas de acción: la social y la institucional, constituyen la visión **MULTIACTORAL.**

En lo relativo a los sistemas de justicia penal,*"se considera necesario, mantener el equilibrio adecuado de los tres subsistemas – policial, judicial y penitenciario – que asegure una adecuada relación funcionario y número de habitantes para cada uno de ellos, así como la coordinación de la labor y la formación interdisciplinaria, de los operadores de los tres sectores."* (Punto 11).

Por primera vez, un Simposio Internacional, analiza uno de los actores olvidados de esta problemática. Así en el "Capítulo 12" se reflexiona: *"Un punto particularmente importante,* ***es la incorporación de la víctima del delito a su correspondiente papel procesal,*** *el que, en*

[6] En los años 60, surgieron en los Estados Unidos de América, teorías acerca "*del aprendizaje del delito",* en referencia a los menores, cuyo autor prinicipal, **Edwin Henry Sutherland, (Teoría de Asociación Diferencial),** sostenía, que la conducta criminal es producto del aprendizaje, aprehendida en interacción, a través de un proceso de comunicación y originada dentro del grupo íntimo, es decir, amigos, familia, etc. La teoría, deja de lado otros factores que posteriormente, fueron considerados indispensables para el análisis de este tema, como lo describe la realidad.

forma generalizada no se le ha reconocido. Asimismo, es vital la organización de sistemas de atención para ella." [7]

En este aspecto, la legislación penal argentina, tiene una enorme deuda pendiente, Así, lo sostiene Diana Cohen Agrest, cuando dice: "*¿Por qué quien violó y asesinó, tiene a su disposición un defensor oficial, muy bien pago por los contribuyentes, mientras los familiares de la víctima -quienes, increíblemente, no son parte del proceso-, apenas cuentan con un fiscal, que representa esa abstracción, que es "la sociedad" y que, por añadidura, puede o no acompañar la solicitud de la querella privada, cuando ésta pide veinte o treinta años de cárcel? … los olvidados de siempre, son los muertos por la inseguridad…"*. [8]

Para mayor claridad, así lo grafica Christie Nizs, Profesor de la Universidad de Oslo, Noruega: "*...la parte que es representada por el Estado, denominada **la víctima,** es representada de tal modo, que para la mayoría de los procedimientos, es empujada completamente fuera del escenario y reducida a ser la mera desencadenante del asunto. La víctima es una especie de perdedora por partida doble, primero, frente al delincuente. Y segundo -y a menudo de una manera más brutal- al serle denegado el derecho a la plena participación, en lo que podría haber sido uno de los encuentros rituales más importantes de su vida… La víctima, ha perdido su caso en manos del Estado. En esta situación, la víctima es "el" gran perdedor. No sólo ha sido lastimada. Ha sufrido, ha sido "despojada materialmente y el Estado toma su compensación, sino que además, ha perdido la participación en su propio caso".* [9]

Y completando este tema, en el Punto 15, se sostiene: *"Para cualquier acción efectiva que se tome a fin de controlar el delito, es imprescindible contar con información confiable sobre las víctimas, los victimarios y el sistema de justicia penal. Desarrollar la investigación en información estadística, no sólo posibilitará a los operadores del sistema*

[7] La negrita es propia. En la Republica Argentina, recién el 11 de julio del año 2017, se promulgó la Ley 27.372, "Ley de derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos".

[8] **Cohen Agrest**, **Diana** Doctora en Filosofía y ensayista. Miembro de Usina de Justicia, Diario Clarín, 2 de mayo de 2016. "*Un sistema penal perverso, que privilegia al victimario"***.**

[9] La negrita es propia. **Nizs, Christie**: "*Los conflictos como pertenencia".* Conferencia 31 de marzo de 1976, Centro de Estudios Criminológicos, Universidad de Sheffield, Inglaterra.

de justicia penal, una labor más efectiva y eficiente, sino que también facilitará que los elementos de justicia penal, sean objeto de control público y que puedan evaluarse y mejorar sus programas."

Por último, en el Punto 16, se coloca el acento, sobre otro de los actores, que los últimos tiempos han cobrado relevante presencia y generalmente en forma deficiente, como son los medios de difusión de noticias: *"Es de la mayor importancia,* ***que los medios de comunicación colectiva aborden la noticia del delito de manera responsable, racional y objetiva****, para que los habitantes puedan formarse un adecuado juicio de opinión que contribuya a la apropiada prevención y control que se requiere".* [10]

A más de 20 años de estas reflexiones, las mismas no han sido totalmente tenidas en cuenta en nuestro país. Solo cuando la clase política o judicial, se ve abrumada antes notorios hechos públicos de criminalidad, se reacciona con algún tipo de medida. Es que el gran problema de la política y de la justicia, es la política y la justicia misma. No existe otra razón.

V.- ¿Cómo construimos la Seguridad?

1.- Haciendo acuerdos. ¿Quiénes quedan adentro y quiénes quedan afuera?

Toda estructura social, para ser estable, se construye en última instancia sobre un pacto que combina en proporción variable, dos elementos: **Consenso y Coacción.**

Si esta estructura se pretende democrática, la coacción debe estar subordinada al consenso, o dicho de otra forma la coacción debe ser solamente el garante de ese consenso. Este acuerdo permite equilibrar la Seguridad, considerada como un Bien Individual, propio de cada persona, con la Seguridad como Bien Colectivo, producto de que las personas viven en sociedad. Para que ese pacto realmente funcione, debe imprescindiblemente incluir a todos los miembros de la estructura social a la que pretende organizar. Un sistema que deje a alguien fuera de este pacto, es un sistema ilegítimo y por lo tanto la coacción que surge de ese consenso, no es justa.

[10] La negrita es propia.

Históricamente, los Estados se han construido en torno al monopolio de la violencia legítima. Si se analiza el desarrollo de la construcción de las políticas de "Seguridad", se observa que estas siempre se han realizado, aplicando **un patrón de inclusión-exclusión.** La estructura básica, ha sido la identificación del binomio: "**amigo-enemigo".** El amigo queda dentro del pacto y sus derechos les son reconocidos, el enemigo queda fuera del acuerdo y para él no hay derechos o sólo existe el derecho penal del enemigo. Construir la "Seguridad", debe ser pues, un ejercicio de definición de amenazas y a partir de allí, levantar muros de defensa.

Como señalan algunos autores, el sustantivo Seguridad (que debiera ser un valor por sí mismo) va siempre acompañado de un adjetivo que la define y en algún sentido la limita. Así, se le agrega al sustantivo, el adjetivo de pública, nacional, ciudadana, de los habitantes y/o comunitaria, entre otros. Esta adjetivación no es neutral, ni mucho menos equivalente y es necesario explicar y desarrollar el concepto, para no caer, posteriormente en conclusiones desacertadas, en base a erróneos diagnósticos.

María Naredo Molero acertadamente sostiene: "*Sin embargo… se puede observar que se ha ido despojando a la seguridad de sus antiguas aliadas* ***(la libertad, la solidaridad o la confianza mutua)*** *y que ha quedado reducida, casi por completo a una parte marginal de su globalidad****: la protección de la ciudadanía frente a la criminalidad****. Hoy en día, es este el significado casi exclusivo que se le atribuye, más aún si se le añade el adjetivo, ciudadana. Ante lo cual, la garantía de esta seguridad `reducida',es competencia de las instancias de control formal, públicas o privadas, que la gestionan en un régimen de monopolio, sin precedentes en la Historia".* [11]

2) ¿Cómo se fue definiendo la Seguridad? De la represión del Delito a la Resolución del Conflicto

La "Seguridad", se ha sostenido, es un concepto que presenta una larga evolución. En esta evolución, han existido modificaciones, directamente originadas en los diversos modelos de Estado, que fueron desarrollándose históricamente y que constituyen sus respectivos marcos de conceptualización. Más adelante se podrá analizar en detalle la

[11] Obra citada anteriormente.

evolución de las definiciones y estructuras de la Seguridad Organizada, pero en esta etapa solo se abarcan tres conceptos claves, para la creación de una Política de Seguridad y el contexto estatal en que se originaron.

Ellos son:

Orden Público y Conflicto Social

a.) Orden Público

La noción de "Seguridad Pública" nació en Europa, a finales del siglo XIX, en paralelo al desarrollo de las grandes burocracias estatales, producto de la "Revolución Industrial". Constituía un punto de equilibrio entre las tradiciones liberales, como consecuencia de la "Revolución Francesa" y las tradiciones autoritarias, esencia de las monarquías del siglo anterior. Esta noción de "Seguridad Pública", fue en sí, una negociación entre lo que se entendía como **Estado de Derecho y Estado Policial.** Su concepto clave, fue el de "**Orden Público"**, donde el valor libertad, se encuentra siempre limitado al valor orden.

La **"Seguridad Nacional",** que tuvo como marco el enfrentamiento de bloques en la Guerra Fría, llevó a sus últimas consecuencias el concepto de **"Orden Público".** Planteada originariamente como la seguridad de la Nación ante otros países en una contienda internacional, terminó subordinando lo interno a lo externo y en esa dramática búsqueda del enemigo externo, concluyó su círculo, encontrando la diferencia en sí mismo: el enemigo interior. La historia de los años 70 del siglo XX, son prueba acabada de lo trágico, que significó la instrumentación de este concepto.

El 10 de octubre del año 1966, durante la presidencia de facto del general Juan Carlos Onganía, se sancionó la ley 16.970, acorde con la doctrina de la "Seguridad Nacional", autorizando la intervención de las Fuerzas Armadas en el orden interno del país, con el fin de asegurar el orden público y la paz interior, preservar los valores de la civilización occidental y cristiana, mantener las instituciones republicanas y ser el sostén de los derechos y garantías esenciales de la Constitución.

Para ello, se estructuró y determinó un régimen funcional de "Defensa Nacional", permitiendo a los mandos de las Fuerzas Armadas Argentinas, ejercer un control sobre las decisiones de las autoridades políticas y del presidente de la Nación, impidiendo que éste conduzca el país conforme las exigencias constitucionales. El **"Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad",** concebido y elaborado para apoyar un régimen autoritario, asegurando el cumplimiento de las órdenes

que el colectivo armado entendía como “intereses vitales” de la Nación, sin respetar la soberanía popular, fue la expresión más clara de esta teoría.[12]

Conforme a su orientación anticomunista, el gobierno de Onganía, creó en el ámbito interno dos organismos encargados de trabajar temas internos y/o externos, vinculados con todas las cuestiones relacionadas a la seguridad y al desarrollo: el **Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)”.** La amenaza del régimen cubano, comenzaría a ser excusa del entramado político y jurídico, para abordar todo el escenario de la “Seguridad”.[13]

El repudio a este tipo de concepciones, vino de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso ***“Zambrano Vélez y otros”,*** donde se expuso lo siguiente: *“…la amenaza ´delincuencial´, `subversiva´ o `terrorista´ invocada por el Estado, como justificación de las acciones desarrolladas, puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado, despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos. Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen, debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos, que permitan preservar tanto la Seguridad Pública, como el pleno respeto a los Derechos Humanos, de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción. Las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado… ”*.[14]

[12] Fuente: **“Carrizo Salvadores, Carlos E. D. V. y otros s/recurso de casación”.** Sala III de la Cámara Federal de Casación Penal, Causa Nº FTU 16/2012/CFC1, 9 de junio de 2016.

[13] Ver: *“Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina”,* **Carlos Escudé y Andrés Cisneros**. “*En enero de 1961, el Departamento de Estado norteamericano preparó un memorándum titulado* ***“Un nuevo concepto para la defensa y el desarrollo hemisférico”*** *en el que se afirmaba la falta de realismo de la estrategia basada en la amenaza extrahemisférica. Consecuentemente, se reemplazaba al enemigo “extracontinental”,concepto central en la “Doctrina Monroe” y sus sucesivas derivaciones, por un enemigo que estaba situado “dentro” de la región:la subversión fomentada por el castrismo”*.

[14] Fuente: Sentencia antes citada: **Espejo Yaksic y C. Leiva García** *“Digesto de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”***,** Santiago de Chile, 2015, páginas 260/261 y sus citas.

b.) Seguridad Ciudadana, de los Habitantes o Comunitaria

Los Estados Democráticos en busca de consolidar o profundizar su sistema, desarrollan la idea de **Seguridad Ciudadana** y también de **Seguridad Humana.** Originada en la doctrina de la llamada **Nueva Prevención** (*nouvelle prevention*), dota a la política criminal de una dimensión local, participativa, multidisciplinaria y pluriagencial. Si bien esta corriente (que reconoce dos fuentes: una básicamente anglosajona, originada en las propuestas de reformas de sus propias fuerzas policiales y otra inicialmente franco-canadiense, a partir de la experiencia de municipios y gobiernos locales), incorpora elementos novedosos, que superan ampliamente a las anteriores propuestas, no ha dejado de recibir críticas por parte de los autores que bregan por el concepto de la llamada, “**Seguridad de los Habitantes”**.

Este problema podría aparecer, en la medida de que los sectores en riesgo aparezcan como nuevas amenazas y como externos al consenso de una política de seguridad. Para superar esa posible limitación, es que se deben analizar los elementos ofrecidos por la **Seguridad Ciudadana**, recalcando que se aplican en el marco de una construcción colectiva de las políticas de seguridad.

c.) Conflicto Social

Para comprender más claramente esta definición es necesario analizarla desde la visón del “conflicto”. **Lo complejo de una política de seguridad, es que trata de actuar y regular un espacio social en movimiento *(conflicto social).*** Los modelos estatales clásicos se despreocupaban o desconocían este escenario, limitándose a plantear sus propuestas de seguridad como un todo estático: **el Orden Público, más conocido, como “Discurso del Orden”.**

Desde esa visión se trata de establecer tipologías, es decir, acuerdos, definiciones rígidas, modelos a cumplir. **El esquema es sencillo: este es el orden que una sociedad define, quien lo cumpla estará protegido, quien lo viole será reprimido.** Desde esta postura, la aplicación del orden en un “**Estado Democrático”** no difiere demasiado de la aplicación del orden, en un “**Estado Autoritario o Estado Policial”**. En una monarquía será el Rey quien defina el orden, en las primeras democracias industriales será la burguesía y en las actuales democracias, lo decidirán las mayorías sociales, de acuerdo a cada uno de sus sistemas institucionales. [15]

[15] Es famosa, la frase de las monarquías francesas al decir el Rey: **“El Estado, soy Yo”**.

Se modifica y amplía, el origen de la legitimación, pero el producto final será básicamente similar. Una frontera rígida que corta el espacio social, estableciendo barreras inmodificables de inclusión versus exclusión. **Por supuesto, que no se trata de plantear la inexistencia de un orden social y menos aún de relativizar al delito,** sino por el contrario, buscar un instrumento flexible, capaz de operar en el espacio de la resolución de los conflictos sociales**, que constituyen el núcleo de la dinámica de los grupos humanos.**

Por ello, considerado desde esta última perspectiva, el "Orden Social" y su correlato operativo, la "Política de Seguridad", deben estar permanentemente sujetos a una doble prueba de verificación: **el control del abuso del poder por un lado y el control de eficacia por el otro, con lo cual queda sin sentido automáticamente, la polémica entre garantistas y autoritarios, verdadero debate de suma cero entre libertad y orden.**

VI.- Resolución No Penal de conflictos

Analizar la "Política de Seguridad", desde el ángulo de la resolución del conflicto, no es meramente un debate teórico, sino que tiene gran importancia en la construcción de aquellas herramientas, que actúen más allá de los espacios penales, buscando la superación de gran cantidad de problemas cotidianos. Si a dichos problemas cotidianos, no se les encuentra otra forma de tratamiento, ello origina una fenomenal "Inflación Penal".

No todas las conductas interesan al derecho penal, pues cuando decimos delito, hablamos, básicamente, de un conflicto que ha ocurrido en la realidad y del que se apropia el sistema penal, que lo redefine a partir de lineamientos más o menos predeterminados, traduciéndolo en una resolución que no pone término al conflicto, sino que en todo caso, afirma la potestad estatal sobre los ciudadanos. Es decir, que entre la infinidad de acciones que tienen lugar en la vida de relación, sólo algunas son seleccionadas y conminadas con una pena. Por otro lado, el derecho penal rara vez soluciona el conflicto de la víctima, ya que no repone las cosas al estado anterior al hecho dañoso.

En toda sociedad que sostenga el pluralismo y la diversidad como realidades de la vida en comunidad, la ausencia de conflictos es una utopía. Es más, a veces cierto nivel de conflictividad ha sido aceptado, en tanto ha servido como impulsor del desarrollo social. Obvio: cuando el nivel de conflictividad sobrepasa el límite de lo tolerable, se vuelve socialmente disvalioso.

Ahí es cuando las sociedades necesitan ajustar sus instituciones, para encauzar la conflictividad, so pena si no lo hacen, de entrar en un proceso de descomposición social. Corresponde al Estado encauzar la conflictividad, llevándolo a límites tolerables, a partir de las distintas formas de gestión con que cuenta, desde la no intervención hasta la forma más fuerte, representada por el sistema penal. La justicia penal es, en consecuencia y sin dudas, el nivel más fuerte de intervención estatal en la conflictividad social, por ende, debe ser la última ratio. **Sin embargo, suele aparecer como el primer nivel al que se recurre frente a un conflicto, generándose una suerte de inflación penal, que sólo cumple propósitos finales simbólicos, sin solucionar el tema de fondo.**

Ante la crisis de los mecanismos de intervención tradicionales y frente a la imposibilidad de la justicia penal de solucionar el conflicto y con la intención además de hacer menos lesiva la reacción estatal, se han desarrollado mecanismos alternativos de resolución para los conflictos de menor intensidad. Parece entonces necesario, replantear los distintos niveles de gestión estatal de la conflictividad social en materia de seguridad y justicia, articulándolos en un plan global de política criminal, teniendo en cuenta, que ese es solo un capítulo más de la "Política Social de la Seguridad".

VII.- ¿Qué está pasando en Argentina y en el Mundo?

El acelerado proceso de cambios tecnológicos y sociopolíticos que vive el mundo desde el comienzo de los años 90 y que tan fuertemente impactaron sobre nuestro país, ha producido un rediseño de las agendas públicas, combinando la preocupación por nuevos temas y con modernas perspectivas para encarar antiguos problemas. Pocos de éstas mezclan tanto la urgencia de los reclamos sociales, con la atención puesta por los decisores públicos, como en el llamado tema de la "Seguridad". Efectivamente la "Seguridad" o su contrapartida, el control del aumento de la violencia y la inseguridad, se han convertido en una necesidad, cada vez más exigida por la ciudadanía.

Es que el "**Bien Social Seguridad"** (entendido en su más amplio marco, tal como lo definen las Naciones Unidas en sus documentos originarios, como aquellos mecanismos que aseguran, **la libertad contra el miedo**), es considerado cada vez más, como el componente básico garantizador de la calidad de vida de una sociedad democrática.

Nunca más acertados los conceptos de unos de los autores, que más se ha dedicado a desentrañar este concepto de **"Seguridad"**, como **"Bien Social",** cuando dice: *"… es preciso abandonar la perniciosa*

concepción y tendencia, a través de la cual se le delegó históricamente a las instituciones policiales, el manejo exclusivo de la seguridad ciudadana. Esta no es una cuestión solamente policial, sino que configura un ámbito político institucional, cuya organización y funcionamiento son de exclusiva responsabilidad del gobierno político. La policía debe cumplir un papel fundamental en dicho sistema, en particular, en todo lo relativo a la prevención y conjuración de delitos. Pero la seguridad pública es mucho más que ello, ya que compromete básicamente la acción coordinada entre la ciudadanía y el Estado. La Seguridad Pública, en suma, es la situación política y social, en la que las personas tienen efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del estado."[16]

Obviamente siempre hay dificultades en la aplicación de estos conceptos, en especial, cuando se enfrenta muchas veces con la ausencia de denuncias ciudadanas de hechos delictuosos. Dicho fenómeno, conocido como ***"cifra negra"*** o ***"cifra oscura de la criminalidad***" es uno de los principales obstáculos para la generación de la política criminal de cualquier estado, ya que la falta de estadísticas oficiales cercanas a la realidad, pueden evidenciar datos erróneos, que inducen a proponer programas de negativo resultado.

El concepto de prevención, en sí, a diferencia de lo que se entiende por represión, presenta elementos abstractos y difusos. En este último, existe una regulación jurídica expresa para su ejercicio, una planificación de actuaciones, así como una fácil cuantificación de resultados.

La prevención, por el contrario, carece de una regulación clara y es difícil cuantificar sus resultados. Puede determinarse el número de delitos que no se pudieron prevenir, pero es imposible mensurar los evitados con la prevención. Ante la falta de resultados palpables, su práctica suele ser menos gratificante, así como menos valorada por los jefes, que reservan sus recompensas y felicitaciones para servicios represivos relevantes.

[16] **Sain, Marcelo**: *"Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina"* Fondo de Cultura Económica. Bs. As., 2002. p. 132.

VIII.- ¿De qué clase de Delito estamos hablando? ¿Cómo dividimos el Delito? Micro y Macro Delitos

Hasta el momento, cuando se ha hecho referencia al "delito",el término ha sido utilizado en su sentido genérico. Sin embargo, es conveniente tener en claro que las propuestas que surgen de los nuevos sistemas de prevención, efectúan un particular recorte del mismo, De ahí que lo expuesto hasta acá, **está pensado para enfrentar a la "Inseguridad Urbana" y por lo tanto, no son propuestas criminológicas generales, que tengan respuesta para todo tipo de infracciones.**

Diversos observadores concuerdan en que existen dos grandes tipos de delito, diferenciados de la siguiente manera: **macro y micro delito.** El primero, engloba básicamente a todo lo que se considera crimen organizado, crimen internacional, corrupción, delitos económicos, etc. El segundo, contempla solamente a aquellas clases de delito, que afectan más directamente la existencia cotidiana del ciudadano medio y que, en la medida que son directamente percibidos y sentidos por éste, influyen en la **"Sensación Subjetiva de Inseguridad".** Es lo que a veces también se define**,** como "*malestar urbano".*

La alusión, hace referencia básicamente a los grandes rubros de delitos contra la propiedad y contra las personas, así como a la amplia gama de lo que los franceses denominan *"incivilités*" y que se vinculan básicamente, con las interrelaciones ciudadanas de convivencia. Es evidente que en términos generales, existe una vinculación entre grandes y pequeños delitos, realidad que es imposible obviar. Por ejemplo el narcotráfico esta claramente identificado con el crimen internacional organizado, sin embargo su último nivel en la cadena de distribución, puede afectar directamente al entorno de una escuela barrial.

Pero lo que eleva la **"Sensación de Inseguridad"** a nivel ciudadano, no es la construcción de un submarino como resultado de un convenio entre las mafias rusas y colombianas, sino la presencia de un pequeño "*dealer"* en la esquina de su casa. Lo que ocurre es que ambos niveles de delincuencia, requieren para ser enfrentados, de dos tipos de políticas públicas distintas, con estrategias de abordaje diferenciadas. En el ejemplo señalado, enfrentar a una compleja red internacional de traficantes, con capacidad para desarrollar y utilizar equipamiento naval sofisticado, requiere de acciones de inteligencia, coordinadas a nivel estatal, supra estatal y hasta internacional.

En cambio la presencia del último eslabón de la cadena de distribución de droga en la puerta de un colegio, puede ser resuelta con mucha mayor eficacia, por una actividad vecinal y/o barrial, que relacione su conocimiento de los actores locales, con programas sociales estatales y participación de la comunidad educativa que interactúe con la Comisaría del barrio.

IX.- ¿De qué se preocupa el ciudadano y por qué?

De hecho este problema de los dos niveles de seguridad, constituye un serio desafío para el planeamiento de las actividades de la propia policía. Pero si le preguntamos a los ciudadanos, que consideran ellos como lo importante, probablemente no mencionen, el crimen organizado. Seguramente se referirán a muchos delitos menores. En general, se quejan de los frecuentes delitos menores, con los que se convive diariamente. De ahí, que la mayoría de los ciudadanos, pretenden que las prioridades, se establezcan en la prevención y solución de este tipo de infracciones.

Gabriel Bombini, Juez del Juzgado de Garantías Número 5, del Departamento Judicial de Mar del Plata, explica claramente esta situación: "*Propongo un claro ejemplo: ocurre un crimen grave, un robo seguido de una violación en un domicilio particular. Una vez que los delincuentes se retiran, las víctimas llaman a la policía, la policía llega de inmediato, recaba profesionalmente la información necesaria y detiene a los sospechosos a pocas cuadras del lugar. Luego, el sistema judicial funciona aceitadamente y en pocos meses, los mismos sujetos resultan condenados a penas muy altas. Pues bien, las víctimas y la sociedad, seguramente estarán satisfechas con la actuación policial y judicial. Ahora bien, que contestarían las víctimas, si se les preguntara lo siguiente: ¿Ustedes prefieren, que los delincuentes hayan sido detenidos y sometidos a prisión por largo tiempo o que esas personas, nunca hubiesen aparecido en su vivienda? La respuesta es obvia y no admite discusión".*[17]

Esta definición se inscribe en el marco de los límites fijados por la *"Conferencia sobre Prevención de la Inseguridad Urbana del Consejo de Europa"*, cuando la encuadró de la siguiente manera: **"…para los fines de esta Conferencia, la Criminalidad se entiende en el sentido de la**

[17] **Bombini**, **Gabriel**:: "*Policía, Inseguridad y Capacitación ".-*

pequeña y mediana delincuencia y del vandalismo, que conforman la masa de delitos Generadores de Inseguridad y no del Crimen Organizado y del Terrorismo Político".[18]

X.- ¿Cómo estamos debatiendo los argentinos el tema de la "Seguridad"?

Es imposible negar que el tema de la "Seguridad", es hoy uno de los principales ejes de los nuevos reclamos sociales, aunque resulta dificultoso encontrar acuerdo sobre las políticas a desarrollar, con el fin de abordar acertadamente la cuestión. La aplicación cotidiana por el Estado de los instrumentos de seguridad, sus aciertos y desaciertos, han dado pie a una intensa discusión que no se reduce a los organismos públicos, directamente involucrados, sino que constituye uno de los **debates centrales,** involucrando a la sociedad entera en su conjunto.

La correcta noción de la "Seguridad", necesita un debate profundo y serio, pues: a) Afecta a todos los sectores de la sociedad **(Multisocial),** b) Se origina en una serie de causas **(Multicausal)** *c)* Requiere una respuesta, que combine diversos sectores del estado **(Multiagencia)** y d) Su solución, necesita respuestas del Estado y la sociedad civil, en conjunto. ***(*Comunitaria).**

Desgraciadamente la importancia del tema y lo estratégico del debate, no siempre han garantizado su profundidad, ni su seriedad. Por el contrario, reiteradamente, en aras de la simplificación y el efectismo, lo que debería ser una participativa y creativa discusión sobre políticas públicas, se transforma en la banalización de un recetario superficial, que en lugar de aportar soluciones, sólo tiene por resultado, el aumento de la preocupación social.

Para volver aún más complejo el problema, la alarma pública producida por la **"Crisis de la Seguridad**", se combina con una creciente desconfianza por parte de los ciudadanos, hacia el funcionamiento del llamado "**Complejo Estatal de Seguridad"** (sistema policial, penitenciario y judicial), parte de cuyos miembros se encuentran seriamente cuestionados por el conjunto social, dado su endeble actuación.

[18] Barcelona 17.- 20 de noviembre de 1987.

XI.- ¿Qué es lo "Objetivo" y qué es lo "Subjetivo" de la Sensación de Seguridad?

Hasta el momento, se ha definido a la "Seguridad" como un "Bien Social", que hace a la calidad de vida de una sociedad democrática y entendiéndola en su sentido más amplio, como libertad contra el miedo. Analizando atentamente esta definición, se observa que se corresponde a un nivel subjetivo, es decir a una percepción personal. Estamos así, describiendo en el fondo, a la llamada "**Sensación de Seguridad".**

Es que, a diferencia de otras políticas públicas, la "Seguridad" debe dar respuesta a dos niveles diferentes: el **Subjetivo y** el **Objetivo,** la **Sensación y** las **Amenazas Reales**. Si bien ambos hechos están relacionados *(a mayores peligros, menor sensación de seguridad)* esta vinculación no es directa ni automática. Por ejemplo, un hecho criminal espectacular sin mayor trascendencia estadística, puede sin embargo afectar seriamente a la "Sensación de Seguridad", impulsada por una cobertura periodística desacertada.

La noción de "Seguridad" acepta pues una segunda definición, más real, más objetiva, al decir, que es, la **Libertad contra el Peligro y la Necesidad.** Es que cambiando **Miedo** por **Peligro,** referenciamos a la amenaza de la violencia en todas sus formas y agregando **necesidad,** incorporamos a la definición, las causas sociales de la inseguridad. En términos analíticos, el desafío está en reconocer los sentimientos subjetivos y tratar de identificar sus causas, con el fin de encontrar las soluciones apropiadas.

Esta relación entre "**Sensación Subjetiva"** y **"Causas Objetivas",** requiere de una gran dosis de serenidad y equilibrio, fundamentalmente por parte de la prensa y de los decisores públicos. Un desacertado debate sobre esta cuestión, provoca que la **"Sensación de Inseguridad",** se retroalimente y adquiera peligrosas formas de irracionalidad, con notorias oscilaciones y variantes en plazos muy breves, afectando seriamente al conjunto social.

XII.- ¿Causas institucionales o Causas sociales? ¿La Causa está en el mal funcionamiento institucional?

Se debe hacer particular hincapié en este concepto, que puede parecer obvio, pero que constituye la base misma del desarrollo de la búsqueda de un concepto apropiado para el tema: la Seguridad como **fenómeno social complejo (multicausal).** En efecto, la determinación

de las causas objetivas del problema, es la base necesaria para modificar positivamente el concepto que se tiene sobre la, **"Sensación Subjetiva de Seguridad".**

Existe una primera aproximación, definida como institucionalista, que centra su preocupación, en quiénes son y cómo funcionan las agencias estatales que regulan la "Seguridad". En su visión más restringida, esta postura reduce el problema de la Seguridad al de la reforma y control del actor policial. Otra aproximación más amplia, habla de la necesidad de considerar al funcionamiento del Complejo Estatal de Seguridad en su conjunto y propiciar su reforma. Una postura más omnicomprensiva aún, llamada visión **multiagencia**, incorpora al sistema anterior, los planes sociales como mecanismo de prevención y contención, en pos de una solución más sensata.

A riesgo de ser excesivamente esquemáticos, resumimos las diversas aproximaciones, de la siguiente manera:

- Un primer acercamiento, definido como "**visión jurídica"**, centra su atención en la eficacia o no de los cuerpos legales, girando su debate en torno a la mayor o menor dureza de las penas, a los sistemas procedimentales o al modo de cumplimiento de las condenas.

- Complementaria a esta, es la "**visión coactiva",** preocupada por la mayor eficacia de los sistemas de aplicación de la ley, desde el policial al penitenciario.

- Diferenciada, pero combinable con las dos anteriores, se proclama la "**visión desde los organismos de contención social",** que vincula el binomio "Seguridad – Inseguridad", con la situación socioeconómica en una coyuntura social dada.

XIII.- ¿Una Causa, Muchas Causas? Visión Multi-Actoral

Tengamos claro que **"...si bien hay consenso social acerca del agravamiento de la criminalidad en los últimos años, los desacuerdos surgen, en el análisis de sus causas.**"[19]. Algunas corrientes consideran que dicho aumento es atribuible a causas sociales: pobreza, exclusión social, falta de retención escolar, entre otras y plantean como solución, políticas sociales con un especial énfasis en la prevención social.

[19] **Merino, A. M.:** *"Con la Policía no alcanza".* Revista Actuar en Red Nº 1.

Esta búsqueda de una causalidad sociocultural más compleja y que se combina con la incorporación de actores sociales no estatales, es un requisito estructural previo, desde donde poder considerar las deficiencias, en los sistemas de detención y castigo y propender a reformas en el accionar policial y en las acciones judiciales. Es posible entonces plantear este desafío en otros términos, en los de un proceso de cambio cultural en torno a las concepciones de la seguridad y a las prácticas que de ellas devienen.

Este cambio cultural posibilitará, un abordaje integral de la sociedad civil con las distintas agencias públicas, que actuarán con enfoque interdisciplinario, combinando estrategias de corto y largo plazo, vinculando aspectos policiales, judiciales, legislativos, políticas educativas, sociales, de mejoramiento del espacio público, de participación ciudadana, propiciando la constitución y consolidación de redes locales protectivas.

La articulación de los distintos recursos y sectores, posibilitará atender las múltiples causas de inseguridad. En la coordinación y combinación de acciones se encontrará la posibilidad de dar respuestas múltiples, con estrategias diferenciadas, pero integradas al problema multicausal de la seguridad. Este esfuerzo en la coproducción de la "Seguridad", posibilitará encontrar el camino para el diseño e implementación de políticas exitosas.

XIV.- ¿Cuál es la Visión Comunitaria? ¿Cómo funciona la Participación Comunitaria?

Anteriormente se vieron los principales esquemas de análisis institucional y social, vinculados con la causalidad de la problemática de la "Seguridad". Se ha tomado posición a favor de un modelo multicausal y multiactoral, acompañado por la participación de la sociedad civil en la producción de las nuevas políticas de "Seguridad". Esta presencia, llamada **"Participación Comunitaria,** es el valor agregado, imprescindible para comprender y desarrollar modernas políticas de "Seguridad".

Al hacer la presentación del concepto de la **"Visión Comunitaria",** se debe ser precisos en cuanto a su definición, pues existe una primera visión de la participación ciudadana como simplemente complementaria al accionar policial (mejor información, mayor eficacia en la aplicación de

recursos, mayor confianza en la presencia policial, etc.) y otra mucho más amplia aún.

El concepto de "Participación Comunitaria" va mucho más allá de ese nivel, ya que es la realidad quién debe dar respuesta a una pregunta fundamental: **¿qué tipo de Seguridad pretendemos construir?.** Y en tal sentido, la opción es clara: *"una Seguridad **con** la Comunidad, no **sobre** la Comunidad, con su fatal secuela de autoritarismo".*

No **para** la Comunidad, dónde tarde o temprano, las Fuerzas de Seguridad, terminan ubicándose fuera de la misma, convirtiéndose de hecho en un organismo con su propia dinámica, percibida como ajena y muchas veces hostil a los intereses del conjunto. Se trata en definitiva de la creación de espacios de participación y control social, **ya que la "Seguridad" ha dejado de ser un tema exclusivamente policial.** En consecuencia, es una construcción comunitaria, donde el compromiso, la participación y el control social, son el reaseguro para el éxito de este tipo de visión conceptual.[20]

XV.- ¿De qué hablamos cuando hablamos de Visión Comunitaria? Papel de la Comunidad definiendo la Agenda Local de Seguridad

El punto desarrollado, es el verdadero valor agregado de la "Visión Comunitaria". Nadie duda en estos momentos que la comunidad (entendiendo por tal, desde las organizaciones civiles, hasta el simple vecino), debe participar en la resolución de la problemática de la Seguridad**. La pregunta es si debe participar, como simple colaborador o como creador de la política de Seguridad.**

Quienes creen que la problemática de la "Seguridad", se soluciona con una mayor eficacia en el funcionamiento del binomio policial- judicial, consideran a la participación ciudadana en un rol de colaboración, subordinado a la función policial para mejorar su eficiencia (suministro de información calificada y rol de seguridad vecinal). La visión comunitaria por el contrario, coloca al ciudadano en el centro de la construcción de una política de "Seguridad". No sólo colaborando con el sistema institucional, sino también, definiendo su agenda a nivel local y controlando la aplicación de la misma.

[20] *"Participación y Control Social"-.* **Secretaría de Seguridad. GPBA.1998.**

Lo que busca la participación ciudadana, no es un rol de mejora en los sistemas de represión, sino que tiende a profundizar el sistema democrático, creando espacios necesarios de resolución de los conflictos. Comprender la diferencia entre estas dos visiones y la capacidad transformadora de la sociedad civil en la temática de la "Seguridad", es sustancial para la definición de una política moderna, que garantice en forma conjunta un nivel óptimo de "Seguridad" y "Libertad", permitiendo al mismo tiempo, la legitimación del sistema institucional.

A efectos de una mayor claridad en cuanto a las dos formas de encarar la participación, una se define, como **"Participación Comunitaria Amplia"** (ciudadano como creador de la política de seguridad) y la otra, como **"Participación Comunitaria Restringida"** (ciudadano como colaborador de una política de Seguridad). Ambas, tienen diferencias, aunque es necesario aclarar, que se describen dos categorías extremas, pues en la práctica real de la **"Participación Comunitaria"**, ninguno de los modelos existe en estado puro, sino que se combinan elementos de ambos esquemas, en número variable.

XVI.- El nuevo escenario de la Seguridad Humana

Lo anteriormente resumido, son conceptos extraídos de diversos Simposios Internacionales, estudios y reflexiones de los distintos departamentos de la "Organización de las Naciones Unidas", dándole prioridad al informe de la **"Ilanud"** del año 1995. Sin embargo, existen otros estudios, que reafirman estos conceptos, que brevemente analizados a continuación, demostrativos que desde hace muchísimos años, la Comunidad Internacional, puso el acento en nuevos conceptos sobre el tema, hoy convertido en principal eje de prioridad para la sociedad argentina, con toda sus secuelas.

a.-) Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana

Este es el título del "**Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas**", producido por la Oficina del Programa de la ONU para el Desarrollo. (**PNUD**), en año 1994.

En el mismo se hace referencia, a que el concepto de "Seguridad", a través de la historia, fue interpretado en sentido estrecho: "Seguridad" del territorio, contra la agresión externa o como protección de los

intereses nacionales, contra otros países, más que con el cuidado del ciudadano.

Al concluir la "Guerra Fría", conflicto entre potencias de occidente y oriente, se pudo apreciar que muchos de los mismos surgen dentro de cada país, más que entre ellos. Para la sociedad, la **"Sensación de Inseguridad",** pasó de ser de una preocupación por un conflicto mundial ajeno, a una preocupación relacionada a cómo mantener su vida, su salud y su economía seguras. Comenzó así, a delinearse el concepto de "**Seguridad Humana"**, como una constante preocupación por la vida y la dignidad humana.

Este concepto, abarca cuatro características: a-) La "Seguridad Humana", es una "**Preocupación Universal",** b-) Los componentes de la "Seguridad Humana", son "Interdependientes", pues cuando algo sucede en algún país, es posible que ocurra también en otro, c-) Se entiende que es más fácil **velar por la "Seguridad mediante la Prevención"**, que reparar posteriormente, los daños causados por los efectos del delito, d-) La "Seguridad Humana", está centrada en el **Ser Humano**, al preocuparse cómo y porqué se vive.

Por ese entonces, el informe sostenía que poco se había avanzado en el concepto de la "Seguridad" y que por el contrario, la mayoría de la gente, percibía en forma instintiva , un sentimiento generalizado de "Inseguridad". El estudio, redondea el concepto de "Seguridad" como: a-) Seguridad, contra amenazas crónicas: hambre, enfermedad, etc.,b-) Protección contra alteraciones súbitas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad.

Plantea, acertadamente, el fenómeno, al cual hoy asistimos: la pérdida de la **"Seguridad"**, puede ser un proceso lento o un fenómeno abrupto. O la combinación de ambos factores, pero lo cierto, que el fenómeno, provoca que el ciudadano, se vuelva mas intolerante y fácilmente irritable. Por último, el estudio reflexionaba sobre lo siguiente: el concepto de "**Seguridad Humana"**, no es un concepto defensivo, sino integrador, con muchos componentes, que hacen al desarrollo de la comunidad, definiendo estos componentes de la siguiente manera: **Libertad respecto del Miedo y Libertad respecto de las Necesidades.**

Estos conceptos, se explican de la siguiente manera:

"Los fundadores de las Naciones Unidas, al considerar la Seguridad, siempre dieron igual peso, a los territorios y a la población. En 1945, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, informó a su Gobierno,

sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco, en la que se establecieron las bases de las Naciones Unidas. Sus expresiones fueron bastante concretas a este respecto: "***La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria.*** *Sólo la victoria en ambos frentes, puede asegurar al mundo una paz duradera.* ***Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta, posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y sus empleos***".[21]

b.-) Últimas definiciones de la Seguridad Humana

La oficina del **ILANUD- Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas-** produce todos los años, informes relacionados con el concepto de "Seguridad Humana", relacionado este tema, con una visión aproximativa al estudio sobre el concepto de "Derechos Humanos." Es útil rescatar algunos de los temas abordados, en el informe producido en el año 1999, que se reproducen textualmente y resultan claramente actuales:

"*Definición de Seguridad Humana.* *¿Seguridad para quién?. Se pone énfasis en las personas. La Seguridad Humana, toma como punto de referencia a la persona y a su comunidad, no al territorio o al gobierno. …¿Seguridad contra que? La Seguridad Humana, encara las amenazas a la supervivencia y a la seguridad de las personas... Subraya las profundas interconexiones, que existen entre problemas que se habían considerado muy diferentes entre si…y reconoce que estos problemas no se pueden tratar por separado…****La Seguridad Humana, reconoce que aunque la Seguridad del Estado es esencial, no garantiza plenamente la Seguridad de las Personas".***[22]

"***El lugar de la Seguridad Humana, en relación con la Seguridad del Estado****…La Seguridad Humana, ni es una alternativa a la Seguridad Nacional o del Estado, ni es ajena a ella…¿Podrá la Seguridad del Estado garantizar la Seguridad Humana?…****El concepto de la Seguridad del Estado, está resultando cada vez más inadecuado, como marco para la promoción de la Seguridad Humana****…".*[23]

*"****El lugar de la Seguridad Humana en relación con el Desarrollo Humano****… Según el PNUD, el Desarrollo Humano, sería el proceso de ampliar las opciones de las personas, mientras que la Seguridad Humana se entendería como la capacidad de ejercer esas opciones, en un ambiente seguro…La Seguridad Humana, es una condición necesaria o capacitadora para el Desarrollo Humano… La promoción del Desarrollo Humano, es una de las principales estrategias para la promoción de la Seguridad Humana".*

*"****Seguridad Humana: la problemática…"*** *En asuntos de Seguridad, la unidad básica de análisis, se ha ido reduciendo: en vez de realizarse los análisis a nivel estatal, se limitan a la comunidad o incluso al individuo… En términos sencillos, se puede decir que la Seguridad Humana se refiere al derecho que tienen las personas, las sociedades y los países, de vivir seguros y de prosperar en paz. Por otra parte, aunque el concepto aún no ha sido plenamente operacionalizado, da a entender que se puede hacer mucho en pro de la Seguridad Humana, mediante la protección de los derechos humanos, el imperio de la ley, la democratización, la solución pacífica de los conflictos y la gobernabilidad. Actualmente, se considera que el éxito de los esfuerzos para promover la Seguridad Humana, depende de que se formulen soluciones globales a ciertas amenazas específicas y muy complejas, que están relacionadas entre sí…"*

"El rostro cambiante de la pobreza urbana, el enfrentamiento y la violencia. *Las disfunciones sociales, están difundidas en todas nuestras ciudades y afectan a la familia, la educación, el trabajo, la cultura, las relaciones étnicas, las relaciones con jóvenes y adultos, el lugar de la mujer en la sociedad, la vivienda, el acceso a la tierra…la lista es interminable… Pero la problemática es común a todas las sociedades y a todos los países. Otra cosa que tiene en común, es la multiplicación de conflictos y disputas del comportamiento abusivo, la falta de cultura, las presiones contra la solidaridad y los lazos familiares y comunales…nuestras ciudades son inseguras y no han podido ofrecer a*

[21] Sobre este punto, ver en extenso: *"Liberalismo, Policía, y Seguridad".* **(Mark Neocleous)** y la comparación histórica que efectúa el autor, acerca de los estudios de **Adam Smith,** en sus libros**:** *"Lecciones sobre Jurisprudencia (1762-1764***)** y **"***La Riqueza de las Naciones".* La negrita es propia.

[22] La negrita es propia.

[23] La negrita es propia.

su habitantes, los ingredientes necesarios para alcanzar un desarrollo sostenible...”.[24]

“Como dijo el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, el 5 de octubre de 1998, en el Día del Hábitat:… ***`las ciudades no son violentas por naturaleza. Sin embargo, hay varios factores que se asocian con la violencia, tales como el desempleo, la proliferación y fácil adquisición de armas, los ambientes urbanos en decadencia ,la falta de servicios básicos, la falta de coherencia social entre los migrantes desarraigados de las zonas rurales , las inequidades entre ricos y pobres, las fallas en los sistemas policiales y judiciales, el desmoronamiento de los valores tradicionales y en un sentido más amplio, el anonimato y el individualismo que predominan en los lugares, donde poblaciones muy numerosas deben coexistir en un espacio muy reducido*** *…* ***El problema no es solo un asunto de pobreza, sino de pobreza en un ambiente de violencia, enajenación, impotencia y explotación…”*** [25].

En conclusión y de acuerdo a lo que se verá más adelante, la problemática de la “Seguridad”, no se reduce exclusivamente a la función policial, ni a su ejercicio, pues un cúmulo de factores, muchísimas veces, desatendidos, son los que impactan sobre la vida de los ciudadanos y la protección de sus derechos. No es indicio de salud, adaptarse a vivir en una sociedad enferma y en tanto y en cuanto, dejemos que la salud de esta sociedad empeore, más se agudizaran los efectos que causa la “Inseguridad”, en el ánimo de todos los ciudadanos.

---

[24] **Marcus, 1996,** página 14, *“European Forun for Urban Securit”*-

[25] La negrita es propia.

CAPÍTULO TERCERO

Estudiando a la Policía. ***(Una visión del elemento coactivo. La cambiante relación del concepto de Policía, con la Sociedad. Sistemas Primitivos, Anglosajón y Español-Latino)***

I.- ¿Por qué es tan importante analizar a la Policía?

Del desarrollo de los dos primeros capítulos de este ensayo, tratando de explicar los pormenores sobre el concepto de "Seguridad Ciudadana", surgen una serie de actores e instituciones, que en su conjunto construyen el "**Bien Social Seguridad".** La interacción de estos actores, produce generalmente, ***"respuestas automáticas",*** originadas en el rol que les toca jugar a cada unos de ellos. Si bien está claro que lo expuesto, define a la "Seguridad", como un producto multicausal, multidisciplinario, pluriagencial, participativo y de base local (municipal o barrial), ***los distintos actores participantes en su construcción, no tienen el mismo peso y asumen, en consecuencia, distintos roles.*** .

Dos de ellos aparecen con una importancia particular, sobre todo en las etapas en que se define un "Contrato de Seguridad", se lo ejecuta y se lo controla: **la Policía y la Comunidad.** En última instancia la coacción contra el delito, es un monopolio del Estado, ejercido por **"Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley**, genéricamente llamados "Policías".[1]

II.- ¿Cómo se estudia a la Policía?

Con una mezcla de pragmatismo e ironía, el analista norteamericano David Bayley sostuvo: ***"La policía es al Gobierno, lo que el filo es al***

[1] Así se define el concepto de "Policía" en el **"Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley",** adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 34/169 del 17 de diciembre del año 1979. La definición se reitera en el "Memorando", titulado **"Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley**", adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, sobre **"Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente"**, celebrado en La Habana (Cuba), entre el 27 de agosto al 7 de septiembre del año 1990. Ver ley 13.982 de la Provincia de Buenos Aires, artículo 11, Inciso "O" y artículo 89.

cuchillo". Se trata pues, de repensar la función de la Policía, estableciendo nuevos estándares profesionales y originales pautas de interacción con la sociedad, en los marcos de profundización de un proceso democrático. Así el cuchillo será un estado democrático y el mango, lo empuñará la comunidad.[2]

Con el fin de de poner en una perspectiva objetiva y amplia, a un tema tan complejo como el de la "Policía", es necesario analizar, la evolución histórica de la organización policial en el plano internacional, para luego compararlo con la experiencia nacional. De ahí, es que podemos efectuar analogías con la historia Policial Argentina, buscando similitudes o diferencias.

Este extenso campo, se compone de una introducción y tres áreas: a-) Breve análisis de la evolución del rol de la "Seguridad", como función organizada en la sociedad, b-) El desarrollo del modelo Policial Anglosajón (Policías Norteamericanas y Antecedentes Ingleses), c-) El desarrollo del Modelo Policial Latino (Policía Española e Influencias Francesas).

En estos tres análisis históricos, se podrán observar, las diversas propuestas de seguridad aplicadas y la evolución de sus estructuras organizativas, así como sus principios y objetivos, lo que permitirá obtener herramientas necesarias, para comprender los actuales debates y tendencias acerca de una posible reforma del Sistema Policial. Y ello, porque en última instancia, **la Reforma Policial, no puede entenderse, fuera de una perspectiva histórica, que permita comprender y abarcar el contexto social,** en el cual se desarrolla**.**

III - ¿Qué es la Policía?

Ante la pregunta: **¿Qué es la Policía?** cualquier persona la describiría, más allá de precisiones técnicas, como un cuerpo de Funcionarios Públicos, encuadrado en algún tipo de disciplina formal y encargado de velar por la "Seguridad de los Ciudadanos". Básicamente tendría razón, pero asombraría mucho saber, que no siempre fue así y que todos los segmentos de esa elemental definición, son producto de una larga transformación, aún inconclusa.

Es que si bien, la "Seguridad", es inherente a toda forma de organización social, su definición, desarrollo y aplicación, es objeto de una

[2] **Chevigny, Paul.-** 1995, The New Press: *"Edge of the knife, Police violence in the Americas",*

evolución y debate paralelo, al de la organización de las mismas comunidades a las que busca proteger. **Las sociedades al transformarse, modifican su definición de "Seguridad" y por ende, también, las características de aquellos grupos, destinados a cumplir con esta función.**

Sin embargo una visión en perspectiva histórica de esta evolución, demuestra, que en última instancia, el debate gira siempre sobre el mismo punto: **¿Cómo se establece el equilibrio entre la Comunidad y sus Guardianes?**

IV.- Orígenes de la palabra "Policía"

El vocablo no es unívoco y su significado difiere según la época y los autores: *"la policía, es una de esas palabras vagas y difíciles de precisar, que despierta ideas muy diversas y son frecuentemente empleadas en sentidos muy diferentes*".[3] No ha sido un concepto permanente en la historia y se transformó a medida que la evolución de las ideas políticas y las instituciones, "*fueron desenvolviéndose, influidas por diversas concepciones de índole filosóficas y religiosas"*. [4]

Desde el punto de vista terminológico, la palabra policía, deriva de la palabra griega *"**politeia**",* **(vinculada a la palabra polis= ciudad**), relacionada con el conjunto de las instituciones necesarias, para la organización y el gobierno de la Ciudad- Estado (Grecia Clásica). En el Medioevo, indicaba el buen orden de la sociedad civil, responsabilidad de las autoridades políticas del Estado, en contraposición al orden moral, competencia de la autoridad religiosa.

Dentro de esa misma línea de análisis, fue tal el interés de los pensadores medioevales sobre el tema de la "Seguridad", que conceptos como el de "Paz", desarrollados por San Agustín, experimentan una interesante transformación. Esta noción pasó de ser entendida, "*como la tranquilidad producida por el orden que emana del interior del espíritu, a convertirse en la idea de una Seguridad de las Personas y sus Bienes, un orden jurídico externo, necesario para el individuo en su vida cotidiana***.**[5]

[3] **Diez, Manuel Marí,**"*Derecho Administrativo",* Bs. As., Plus Ultra, Segunda Edición, 1987, Página 35.

[4] **Vivanco, Antonino C.** Enciclopedia Jurídica Omeba, voz *"Policía Agraria*", Buenos Aires, 1991, tomo XXII, página 521.

[5] **Maravall, J. M** *"Estado Moderno y Mentalidad social*", Madrid, 1972.-

Los franceses establecieron una **Fuerza Policial (Seguridad Interio*r*)** a mediados del Siglo XIV, empleando el sustantivo ***("la Police de Paris")*** y el verbo transitivo **("Policer"),** aludiendo al acto de ***Imponer el Orden, Civilizar y Organizar.*** En otras palabras, se hacía así alusión a una actividad del Estado, organizada hacia un fin en si mismo.[6]

"*Al fin del siglo XV, Alemania se apropia del concepto francés y lo incorpora con la denominación ius politiae, al sistema de los derechos soberanos de los príncipes territoriales. Si el Estado Medieval se había limitado al mantenimiento de la paz jurídica, el ius politiae procuraba al Estado de los siglos XVI y XVII, la facultad de proveer por la fuerza del Estado al ´bienestar común´. El ius politiae, otorgó al Estado la posibilidad de hacer valer su poder, sobre todas las actividades individuales de los ciudadanos, quedando titular del poder público absoluto. El Estado Policial, se confundió con el Estado Absoluto*"**.**[7]

Santiago Legarre, lo explica de esta manera: *"En 1758 el jurista suizo Emmerich de Vattel, publicó su Derecho de Gentes, donde sostiene que el soberano debe cuidar de la nación, como un padre tierno y sabio y como un administrador fiel. En cuanto padre, debe ocuparse de la verdadera felicidad de la nación, que constituye uno de los principales objetos de un buen gobierno".* A este objeto del gobierno, Vattel lo llama **policía** y así comienza a utilizarse en la ciencia política.[8]

A partir de los Siglos XVIII y XIX, el concepto se especializa, dejando de lado a la Administración Pública, *(en la cual, aún sigue utilizándose, el término **"Poder de Policía"**, referencia jurídica a la capacidad del Estado de conseguir el cumplimiento de las actividades propias de su gestión)*, para identificarse plenamente con aquella actividad, dirigida a asegurar la defensa de la comunidad, contra los peligros internos.

En el sistema inglés, a partir del Siglo XVIII, la palabra **"Police"**, se utilizó al definir a un grupo organizado, cuyos fines eran conservar el orden social. Por el contrario, en el sistema administrativo español, el concepto, parece seguir la influencia de las reformas borbónicas de filiación francesa. Es que en ese país, en el siglo XVIII, la dinastía de los "Austrias" es suplantada, por la de los "Borbones", de ideología totalmente

[6] **Altamira, Pedro Guillermo**, *"Policía y poder de policía",.*

[7] "Sobre los conceptos de *"Policía", "Poder de Policía" y "Actividad de Policía",* **Julio C. Durand - Altamira, Pedro Guillermo.**

[8] **Legarre, Santiago***, "Poder de policía y moralidad pública*". Buenos Aires, Ed. Ábaco, 2004,

contrapuesta. Ello dio origen a una nueva tradición administrativa, de corte modernista, impulsora de un modelo burocrático centralizado y de corte profesional. Nacieron, los llamados “Cuerpos de Guardianes”.

Para esa época, la teoría del **“Estado Policía”** entra en crisis, al diferenciarse e identificarse en el seno del Gobierno diferentes funciones estatales, que adquieren identidad propia, dentro del conjunto de todas las tareas administrativas, aislando la noción de “Policía”, al área exclusiva de la propia “Seguridad de las Personas”.[9]

Se aprecian bastantes diferencias, en las concepciones germánicas, francesas y españolas, acerca de la palabra policía y su función. Las primeras, se orientaban a formar un funcionario público burocratizado, encargado de velar por la felicidad de los ciudadanos. La palabra alemana **“*Die Polizei* ”**¸ *(“La Policía),* aludía a la acción positiva de favorecer la vida y la potencia del Estado, separándolo de la Administración Pública Estatal.[10]

La tratadistica francesa, inspirada en el Barón de Montesquie y Nicolás Delamare, enfocaba de otra manera, la palabra y la función*: “Lo que se llama policía, en cuanto tiene por objeto el servicio del príncipe y el orden público, es incompatible con los desconciertos y las sutilizas de las materias de litigio y tiene más que ver con las funciones de gobierno, que con el tribunal de justicia”*.[11]

De ahí que, consideraban que los comisarios de policía, debían ocuparse de controlar todo lo concerniente al orden y seguridad de las ciudades, velando por el cumplimiento de las reglamentaciones, sobre los asuntos más diversos, los detalles más minúsculos y en apariencia, insignificantes.

Cristóbal Paz de Herrera, médico de la Corona Española, aconseja a los Reyes Felipe II y Felipe III, a fines de los años 1590, la necesidad de registrar todos los movimientos de la población, controlando las entradas y salidas de la ciudad a través de alguaciles y censores, de vigilar las actividades de los vecinos y las visitas que recibían quiénes ingresaban

[9] **Durand Julio C.,** Obra citada.

[10] **Galeano**. **Diego** Editorial Teseo, 2009. Buenos Aires, Argentina. *“Escritores, detectives y archivistas.La cultura Policial en Buenos Aires. 1821-1910”.*

[11] **Delamare, Nicolás: “***Traité de la Police”.* Biblioteca Nacional de Francia.

a la ciudad, sus motivos y por cuánto tiempo. Se tendía a erradicar mendigos y delincuentes, para configurar una ciudad ordenada y limpia.[12]

Como vemos el concepto y la función de la “Policía”, estuvo en constante transformación, según sea el sistema político que manejó la “institución”, llegando recién con la Revolución Francesa, a una idea unívoca, moderna y de avanzada. A partir de este hecho histórico, la policía, o sea el poder estatal, se circunscribe a la protección del orden jurídico y a la regulación de la seguridad pública. La función de policía se transfiere de la voluntad del monarca a la voluntad legislativa. Y posteriormente, comenzó a aflorar el significado de la actual terminología**: "Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley".**

V.- Seguridad como Función Organizada

El seguimiento etimológico de la palabra “Policía”, permite observar de que manera las sociedades progresivamente, vinculan “Seguridad”, con la creación de “Cuerpos Profesionales Especializados”. Por ello, estas breves síntesis históricas, pueden ampliar el panorama de la Historia de la “Seguridad”, a través del tiempo.

a.-) Antigüedad

La autovigilancia de las conductas sociales, a cargo de los miembros adultos de las tribus primitivas, método para garantizar el respeto de las normas de convivencia, fueron complicándose a medida que se desarrollaron estructuras sociales más complejas. Existen datos de sistemas de vigilancia formal, en todos los antiguos imperios (Egipto, China, Roma), así como en las Ciudades - Estados Griegas. Con la caída del Imperio Romano de Occidente, la “**Función Policial”** como tal, tiende a desaparecer, produciéndose un verdadero **“Vacío de Seguridad”.**

La invasión de **“Atila”**, rey de los Hunos, derrumbó el monopolio de la fuerza, ejercido por Roma sobre gran parte de Europa. Si bien, “Atila”, no pudo derrotar a los romanos, tampoco el Imperio, pudo destruir al

[12] Véase **Fraile, Pedro**, “*La otra ciudad del rey. Ciencia de policía y organización urbana en España”*, Madrid, Celeste, 1997, y del mismo autor, **“***Administrar la ciudad y gobernar a los individuos: Pérez de Herrera y los antecedentes de la Ciencia de Policía”,* en AA.VV., “*La ciudad contemporánea, espacio y sociedad***”,** Bilbao, Universidad del País Vasco, 2006, páginas. 351-372. Citado en el trabajo del autor **Galeano. Nota del autor**: Posiblemente sea el antecedente lejano de la teoría americana de las “Ventanas Rotas”.

ejército asiático. En este "empate" trágico, la fuerza militar-policial romana quedo debilitada, imposibilitada de afrontar la invasión de las llamadas "tribus bárbaras" a Occidente. La irrupción de estas "distintas sociedades", impuso otro tipo de "leyes" del control de la "Seguridad".

Para algunos autores, este hecho, se tradujo en el periodo más oscuro de la Humanidad y para otros, significó, solo una transformación de la Sociedad Europea. Lo trascendente, es que el concepto de **"Seguridad Interior"** sufrió su primera transformación (año 452 d.C.). Mal o bien, el ejército romano, en su doble función militar-policial, dejó de ser el *"guardián y custodio*" de la vida y los bienes de los europeos. Este control pasó a manos de distintos actores, generalmente llamados pueblos barbaros que impusieron sus propias reglas culturales, basadas en la costumbre y en prácticas, generalmente religiosas.

b.-) Comienzo de la Edad Media

Durante la Edad Media, la búsqueda de esa Seguridad perdida, ***se cristaliza en los pactos de vasallaje, que conforman el Sistema Feudal.*** Al dejar de existir el **Monopolio Imperial en el uso de la fuerza**, la violencia legal se "**privatiza",** pasando a manos de las milicias de los señores feudales. Los sectores más débiles, fundamentalmente rurales, buscaron la protección de los más poderosos, mediante sistemas de compromisos y obediencia, que si bien garantizan una elemental Seguridad, conforman, ***"una protección, tanto como una prisión".*** [13]

c.-) Fines de la Edad Media -Comienzos de la Edad Moderna (Transición)

Esta situación evoluciona en dos sentidos. Por un lado, la lenta instauración de un nuevo Monopolio de la Fuerza por parte del creciente poder real centralizador, con sus "Milicias Reales" y por el otro, la aparición de Sistemas Urbanos de Seguridad, que espontáneamente se van organizando en las ciudades libres europeas. Aparecen las "Guardias Vecinales", vinculadas a los gremios y a las corporaciones comerciales.

Ambas tendencias terminan confluyendo, al apoyar las ciudades al poder real, a cambio de que éste garantice la "Seguridad" que requieren los nuevos mercados comerciales: seguridad jurídica, seguridad en los

[13] **Anderson, Perry:** *"Transiciones de la Antigüedad al Feudalismo*", Madrid, 1979.

caminos, seguridad en el ejercicio de la propiedad y disfrute de los bienes *(a largo plazo, esta alianza, monarquía- burguesía, terminará confrontando entre sí, con el triunfo de esta última en la Revolución Francesa).*

d.-) Modernidad

Las primitivas ciudades medievales, de base puramente rural, no necesitaban para garantizar su Seguridad, de la creación de un aparato excesivamente especializado en prevención o detección de desórdenes o delitos. La acción de tipo militar, era suficiente para garantizar la coacción sustentadora del orden. Recién, con la creación de los Estados Nacionales y el comienzo de la Revolución Industrial, se organizan los primeros cuerpos policiales profesionales, vinculados, en cierta manera, al sentido actual de la palabra.

La policía profesional, aparece en consecuencia, sólo concebible como un instrumento de la modernidad, plasmada en un sistema económico distinto a la de la antigüedad, sistema económico bautizado como "Capitalismo", concepto que engloba muchísimas definiciones y las más de las veces, ninguna certera. La consolidación de los Estados Nacionales, como nuevo sujeto histórico y de sus burguesías, como flamante sector hegemónico, requerirían de un nuevo tipo de Administración Pública.

Ve la luz el llamado "Modelo Burocrático", estructura formada por funcionarios *(administradores)* profesionales, legitimados en una autoridad legal, racional, técnicamente entrenados, jerárquicamente organizados, con poderes predeterminados y áreas de actividad especializadas. Entre las primeras instituciones, organizadas y adecuadas a este nuevo perfil, están aquellas que gestionan el uso de la fuerza (ejércitos y policías), comenzando a distinguirse, distintas tendencias en su división y especialización. Así, lo señala Max Weber***,*** al sostener: "***el elemento central de un Estado Moderno, es el monopolio de la violencia y su ejercicio a través de una estructura burocrática".***

La entidad, a la que hoy llamamos "Policía", comienza entonces a moverse en el espacio de una "Seguridad Interior", entendida como defensa de la vida y los bienes de los ciudadanos, lo que se traduce posteriormente, en el control del orden social.

VI.- ¿Cómo evolucionó la Policía en la perspectiva Anglo-sajona?

a.-) La autovigilancia comunitaria

Curiosamente, la más moderna propuesta de política policial, la llamada **Policía Comunitaria** *(que considera que sus prioridades - agenda de seguridad - se originan en las sugerencias y necesidades comunitarias),* gusta de rastrear sus orígenes, en los sistemas de vigilancia comunitarios del orden público o autovigilancia tribal, de los primitivos sajones.[14]

En efecto durante el reinado de Alfredo el Grande (871-900 d.C.), todos los varones sajones pertenecientes a una comunidad de entre 16 y 60 años de edad, se organizaban en grupos llamados "**Tythings**". Cuando uno de sus miembros delinquía, los demás tenían la obligación de detenerlo para enjuiciarlo. La supervisión de este sistema de seguridad colectiva, estaba en manos de un funcionario real, llamado ***Shire Reeve.***[15]

Este sistema funcionó hasta la conquista normanda (Guillermo I). A partir de allí, fue muy difícil para las nuevas autoridades, contar con la cooperación y el apoyo voluntario de los ciudadanos, ya que las comunidades sajonas consideraban ilegítima la nueva dinastía reinante. En su lugar, se estableció un complejo sistema de autoridades y guardias que imponían la llamada **"Paz del Rey",** originándose marcados abusos y corrupciones por parte del poder real.

Durante toda la Edad Media y comienzos de la Edad Moderna, la "Seguridad Interna", se vinculó a un sistema complejo y poco eficaz, mezclándose las autoridades locales (gremios artesanales y mercaderes), de competencias difusas, con fuerzas militares, progresivamente

[14] **Kelling, George L.,** "*Police and Communities: The Quiet Revolution".-* National Institute of Justice and Harvard University, 1988.

[15] Inglaterra, en el siglo XI, contrató los servicios de la comarca de **Reeves**, para ayudar en la detección y prevención de los delitos. Grupos de 10 familias o " diezmos"", fueron comisionados para una primera forma de "Vigilancia Vecinal". Se organizaron en grupos de 100 familias o "cientos". Los cientos de personas fueron supervisados ??por un agente de policía. Grupos de cientos, dentro de un área geográfica específica, se combinaron para formar comarcas, bajo el control del rey. El corregidor de toda una comarca era un **Comarca Reeve, predecesor de lo que posteriormente, se conoció como "Sheriff".**

centralizadas (milicias reales). Dicho modelo europeo, posteriormente se traslada a las Colonias Americanas.

En la época colonial, las ciudades combinan al **Sheriff Rural con el Condestable Urbano**. En principio estas autoridades, son electivas y pocas veces remuneradas. Su política es reactiva (persecución de delincuentes), pudiendo requerir la colaboración de los varones de la comunidad. *(Curiosamente, los primeros grupos "profesionalizados", se organizaron en los Estados del Sur de los Estados Unidos, con rondas a pie o a caballo para la persecución de esclavos fugitivos. Por el mismo período, los colonos texanos, que aún eran parte de la República de Méjico, crearon pequeñas unidades rentadas de "Rangers", para protegerse, de los indios comanches).*

b.-) Los primeros Cuerpos Profesionales de Seguridad en Inglaterra

A partir del Siglo XVIII, la industrialización, la inmigración interna y la explosiva urbanización, trasladaron el problema de la "Seguridad" a las grandes ciudades inglesas. Sin embargo, las malas experiencias y la desconfianza en un sistema policial centralizado, originó que no hubiera apoyo popular, ni voluntad política, para crear una fuerza pública asalariada y organizada.

Recién en 1829, tras años de debate, se aprobó la creación de la "**Policía Metropolitana de Londres"**, un cuerpo conformado por 3.000 agentes, bajo la supervisión de Sir Robert Peel. Este novedoso cuerpo policial, se organizó de forma militar, con rangos y un sistema de administración autoritario y jerárquico, aunque se diferenció de sus equivalentes europeos en el sentido que sus agentes contaban con autoridad limitada, realizando rondas fijas **(beat),** a pie y desarmados. Según algunos autores, Peel ideó este cuerpo policial, inspirándose en el modelo policial japonés, conocido como ***Kobán.***[16]

Construir este cuerpo profesional, de competencia municipal y con sólido respeto ciudadano, no fue tarea fácil. Durante los primeros ocho años, cada uno de los 3.000 puestos, debió ser ocupado tres veces, a causa de despidos y renuncias forzosas. La mayoría de los mismos, se

[16] A Sir Robert Peel, se lo ha considerado fundador del concepto de policía moderna y precursor de la policía de tipo comunitario" (**Chalom, Léonard, Vanderschueren, & Vézina, 2001)**. Sobre este tema, ver más en el **"Capítulo VIII".**

debieron a borracheras, conducta inadecuada con los ciudadanos, uso indebido de la fuerza, impuntualidad y portación inadecuada de uniforme.

Robert Peel, redactó un documento que se conoció como "**Principios para la Aplicación de la Ley".** Los nueve puntos de este instrumento, resultan de una asombrosa actualidad, como puede apreciarse a continuación:[17]

Principio 1: La misión básica de la existencia de la policía, es impedir la delincuencia y los disturbios, en lugar de que sean reprimidos, por la fuerza militar y la severidad del castigo legal.

Principio 2: La capacidad de la policía para efectuar su tarea, depende de que su existencia, sus acciones y su comportamiento, reciban la aprobación pública y de la habilidad de la policía, para procurarse el respeto del público y conservarlo.

Principio 3: La policía debe procurar y conservar el respeto y la aprobación del público, así como su cooperación, para la observancia de las leyes.

Principio 4: Debe reconocerse siempre, que en la medida en que se logra la cooperación del público, disminuyen proporcionalmente la necesidad de emplear la fuerza física y la coacción para lograr los objetivos de la policía.

Principio 5: Buscar y conservar el favor del público, no complaciendo a la opinión pública, sino demostrando constantemente, que se sirve con absoluta imparcialidad a la ley, con completa independencia de la política y sin considerar la justicia o injusticias de la sustancia de las leyes aisladas. Ofrecer sin demora servicio y amistad personal a todos los miembros del público, sin tomar en cuenta su posición social o económica. Sacrificarse sin demora, para proteger y conservar la vida.

[17] Peel nació en Ramsbottom, Lancashire, Inglaterra, Periodista y estadista británico, ingresó en la política a los 21 años. Fue Ministro de Irlanda, creando en el año 1814, el primer cuerpo de policía de ese país: el **"Royal Irish Constabulary**". Sus integrantes fueron llamados despectivamente, «peelers», apodo que en el año 1828 cuando reorganizó el Cuerpo de Policía de Londres (los Bow Street Runners), sería también utilizado para referirse a los nuevos efectivos. Como Ministro del Interior de Inglaterra, introdujo importantes reformas en la legislación penal británica. La más destacada es la creación de la "**London Metropolitan Police**", el primer cuerpo de policía moderno.

Principio 6: Emplear la fuerza física, sólo cuando el ejercicio de la persuasión, los consejos y las advertencias, sean insuficientes para lograr la Cooperación Pública, en la medida necesaria para garantizar la observancia de la ley o para reinstalar el orden. Y emplear, sólo el menor grado de fuerza física necesaria, en cualquier momento para lograr el objetivo de la policía.

Principio 7: Conservar en todo momento una relación con el público, que haga realidad la tradición histórica de que la Policía es el Público y el Público es la Policía. La policía sólo consta de miembros del público, a los que se les paga, para que dediquen su atención en todo momento, a los deberes que incumben a cada uno de los ciudadanos, en el interés del bienestar y la existencia de la comunidad.

Principio 8: Reconocer siempre la necesidad de apegarse, de manera estricta a las funciones ejecutivas de la policía y ni remotamente, dar siquiera la apariencia de que se usurpan las facultades del poder judicial, de los funcionarios ejecutivos o del Estado y no juzgar la culpabilidad, de manera autoritaria, ni castigar de la misma manera a los culpables.

Principio 9: Reconocer siempre que la prueba de la eficacia policial, es la ausencia de delitos y desórdenes y no la evidencia visible de la acción policial, al enfrentarlos.

Si bien, mucho más se puede comentar de la estructura policial inglesa, lo visto hasta aquí, es suficiente, como para asomarse al escenario que originó la creación de uno de los cuerpos profesionalizados de policía, más antiguos de la historia.

d.-) Los cuerpos profesionales de Seguridad en los Estados Unidos de América

Curiosamente en dicho país, si bien la complejidad social requería un sistema de "Seguridad" que superara el modelo de guardias, apoyados por ciudadanos voluntarios, la creación de un cuerpo profesionalizado al estilo inglés, originó un importante debate en la comunidad, pues se entendía que podía afectar las bases mismas del sistema democrático. Para la conciencia Republicana y Federalista de los Estados Unidos, (que acababan de liberar su segunda guerra, contra la Monarquía Inglesa), los cuerpos policiales profesionales, aparecían directamente vinculados a

gobiernos autoritarios y centralistas. La imagen de los cuerpos policiales europeos, utilizados como instrumentos de control político por parte de las monarquías, despertaba desconfianza y resistencia en la sociedad americana.

Por el año 1845, la ciudad de Nueva York creó una fuerza policial profesional, de base municipal, con influencia en el modelo londinense. Tengamos claro que en este debate básico sobre la democraticidad de una estructura policial, la tradición federalista y localista del sistema de gobierno americano, han hecho que exista hasta la actualidad un profundo rechazo a la idea de una policía centralizada de tipo nacional. La policía norteamericana es de base local y conviven unos 17.000 cuerpos diferentes de policía, en todo su territorio nacional.

La famosa Oficina Federal de Investigaciones (FBI), la Agencia para el Tabaco, Alcohol y Armas, la Administración para el Control de Drogas (DEA) o el Servicio Secreto (United States Secret Service) , para citar algunos ejemplos conocidos, son agencias federales de competencia limitada a delitos específicos y no intervienen en la persecución de la criminalidad ciudadana.[18]

A lo largo del siglo XIX, la mayoría de las ciudades norteamericanas, habían organizado sus propias fuerzas de "Seguridad", con escaso éxito. Las noveles instituciones policiales, quedaron directamente bajo el control de los dirigentes políticos locales y fueron utilizadas como instrumento en el juego partidario. Este incipiente modelo policial, se definió como politizado, corrupto y escasamente eficaz. Valga como ejemplo que en 1857 (apenas a doce años de creado), las autoridades de Nueva York,

[18]Actualmente en EE.UU, coexisten 4 grandes niveles Administrativos y Territoriales en los que se divide su fuerza policial. **-1. Nivel Local:** Policías locales, donde en las grandes ciudades adquieren las funciones integrales de policía (Ejemplo: New York Police Department –**NYPD-).** Paralelo, en nuestro país: policías locales. **-2. Nivel Condal:** El condado es la división administrativa en la que se dividen los Estados. En estos condados, existe un segundo nivel de policía, **los Sheriffs**, que suelen tener un marcado carácter interurbano y rural. **-3. Nivel Estatal:** el tercer nivel Administrativo Territorial son los Estados y en ellos se encuentra un tercer nivel de policía, la Policía Estatal **(State Troopers),** más conocidas como patrullas de carreteras **(Highway Patrols)**. Las funciones de las policías estatales, evidentemente, se ciñen al Estado. **-4. Nivel Federal:** el último nivel Administrativo Territorial es el Federal, o sea, lo que atañe a todos los Estados que forman los Estados Unidos. A diferencia de los otros niveles, aquí no existe una policía integral, si no agencias especializadas en determinadas funciones.

trataron de acabar con la corrupción del *"Departamento de Policía Metropolitana",* disolviéndolo y organizando en su lugar, un *"Departamento Municipal de Policía"*. Cuando los "Municipales", trataron de desalojar de sus oficinas a los "Metropolitanos", estos resistieron físicamente y los rechazaron. Durante varios meses, Nueva York tuvo el raro privilegio de contar con dos cuerpos policiales, que no sólo se desconocían, sino que estaban mutuamente enfrentados.

Como aseguran distintos autores, hasta principios del siglo XX, el problema era no tanto, **que la policía utilizara abusivamente de la ley, sino que dejara de aplicarla o lo hiciese en forma selectiva.**

Privatización de la seguridad

Otra tendencia desarrollada a mediados del siglo XIX y que se consolidará a principios del siguiente, es la creación de un importante "**Subsistema Privado de Seguridad"**.La inexistencia de un aparato de seguridad centralizado de competencia nacional y el crecimiento explosivo del capitalismo norteamericano se combinan, desarrollándose un importante **espacio privado de seguridad**. En ese marco, las grandes empresas tienden a utilizar servicios privados, para resolver sus problemas de seguridad, incluido conflictos laborales y sociales.

Un clásico ejemplo de este fenómeno, es el de la *"Agencia Pinkerton",* creada en Chicago en el año 1850, Su fundador Allan Pinkerton, fue jefe del servicio de espionaje y contraespionaje del Gobierno Federal durante la Guerra Civil norteamericana. Vuelto al sector privado, fue contratado por las empresas ferrocarrileras, para perseguir al famoso bandido rural, Jesse James. Posteriormente alcanzó renombre, como proveedor de seguridad empresarial, durante el período del llamado "Capitalismo Salvaje". La "**Pinkerton",** es hoy una importante agencia de seguridad, de alcance internacional.[19]

[19] Nombre técnico: *"Agencia Nacional de Detectives Pinkerton".*

Las Reformas Policiales en los Estados Unidos de América. Etapas

Período 1: De la Politización a la Eficiencia Burocrática

A comienzos del siglo XX, se desarrolla dentro de la organización policial norteamericana, una fuerte corriente reformista, originada en sus propios cuadros, pretendiendo jerarquizar y despolitizar la profesión. Estos funcionarios, se ven a sí mismos como "**Administradores Policiales".** El fenómeno, coincide con el momento en que las grandes empresas comienzan a desarrollar las bases de las teorías de administración y gestión, para la producción en masa *(Taylor,Ford, etc*). Los reformistas, toman estos elementos, aplicándolos a su propia realidad: organización burocrática legal, administración impersonal, disciplinada y racional. **La síntesis de su visión es: administración científica + mando militar = administración policial.**

El propulsor de estos nuevos "gerentes policiales", fue **August Vollmer** (Jefe de Policía de Berkeley, California,1905-1932). Su proyecto se fundamenta en lo siguiente:

Principios de gestión*:* Mando centralizado; Organización jerárquica rígida; Fuerte control administrativo; Carrera profesional despolitizada. **Principios operativos:**- Comisarías como bases territoriales, vinculación vertical y unilateral con su entorno. No hay interacción social.- Patrullas preventivas motorizadas aleatorias y dirigidas por radio *(sensación de omnipresencia y velocidad de repuesta)*.

Objetivo de la policía: Lucha contra la delincuencia, mediante la aplicación de la ley. [20]

[20] **August "Gus" Vollmer** : Figura destacada a principios del Siglo XX, en el desarrollo del campo de la justicia penal en los Estados Unidos, fue el primer jefe de policía de Berkeley, California. Hijo de inmigrantes alemanes, se destacó por distintos actos de coraje civil, en defensa de los ciudadanos, lo que le valió el apoyo popular. Integrante de los "Marines", lucho en las guerras contra España y Filipinas. Considerado, el "padre de la aplicación de la ley moderna", como primer jefe de policía, exigió a los efectivos policiales la obtención de títulos universitarios. Creó la fuerza motorizada de la policía Norteamericana y la Patrulla "Radioeléctrica". Fue el primero en utilizar el "Detector de Mentiras", en investigación criminal. Considerado un "duro", alentó sin embargo, la indulgencia hacia los pequeños delincuentes, como borrachos y holgazanes.

El sistema, al que se llamó "Modelo de Profesionalismo Burocrático Policial", constituyó a partir del año 1950 la base clásica del cuerpo de policía moderno, que aún ahora goza de gran influencia y popularidad en el imaginario social americano.

En este proceso, también señalado como "Modelo Tradicional de Policía", la función policial: "*Está centrada fundamentalmente en los delitos graves y no tanto en el mantenimiento del orden social o de proporcionar un servicio más general… los policías son represores del delito y rehúyen cualquier forma de actividad relacionada con el trabajo social. Bajo el modelo tradicional, el trabajo policial es sinónimo de cazar criminales y eminentemente reactivo… En este modelo tradicional la aplicación de la ley y la represión del delito, son los objetivos primordiales de toda actividad policial. Por otra parte, en este tipo de modelo, la policía tiene un limitado ámbito de intervención. En general…tiene que contar enteramente con el poder coactivo de la ley penal, para poder ejercer el control"* [21]

Período 2: De la Eficiencia Burocrática al Debido Proceso

El modelo de eficiencia burocrática resultó una mejora con respecto a la anterior experiencia de politización y corrupción, pero a partir del año 1960, la rigidez de la matriz comenzó a mostrar serias limitaciones. Su falta de capacidad para imaginar respuestas flexibles, se hizo evidente ante nuevos problemas surgidos, en una sociedad en constante transformación.

Los Estados Unidos de esa década, demostraron ser una sociedad en transición hacia formas sociales más complejas, con la aparición de nuevos valores culturales, la participación activa de minorías étnicas, la oposición de sectores medios a políticas públicas, en especial las impositivas, la guerra de Vietnam y otros fenómenos. Esas nuevas alternativas, implicaban una redefinición de los pactos sociales de convivencia y como consecuencia, un debate sobre la tarea de los

Propagó la inclusión de mujeres afro americanas, en la policía. Un detalle curioso: estaba en contra de la participación de la policía ***(hablamos de los año 1910-1920),*** en el problema de la adicción de la droga. Escribió, que la aplicación de leyes contra el vicio moralista, conduce a la corrupción de la policía. Apoyó el establecimiento de la distribución federal, a costo del Estado, de las drogas que producen adicción, tema este de enorme actualidad.

[21] **Greene, Jack R.** "*La Policía de Proximidad en Estados Unidos: Cambios en la Naturaleza, Estructura y Funciones de la Policía".(2006)*

"Organismos Profesionales de Seguridad", afectados por tal movilidad social.

El profesionalismo burocrático policial, comenzó a percibirse en la sociedad, como un sistema autoritario. *"Quienes abogaban por el modelo de eficacia burocrática del profesionalismo policial, trataron de crear una organización independiente, controlada centralmente, preocupada antes que nada por la lucha contra la delincuencia y que al mismo tiempo, se mantuviera aislada de las influencias corruptoras de la comunidad en la que existía".*[22]

La mentada "profesionalización" de la institución policial, posibilitó la existencia de departamentos de policía rígidos, desligados de su entorno social, orientados internamente, legalistas, convencionales y más interesados en la supervivencia y eficacia administrativa, que en las necesidades de las comunidades. En síntesis, se crearon barreras entre ellas y los ciudadanos a quienes debían servir, especialmente con las diversas comunidades minoritarias urbanas.

Entre los años 1960 a 1970, la "Seguridad" se vio afectada, no sólo por las llamadas **"Turbulencias Urbanas"**, sino también por el aumento de más del 300% del índice de delitos. Como consecuencia de ello, se crearon comisiones presidenciales (la más conocida fue la "*Comisión Nacional Consultiva sobre Desórdenes Civiles" o "Comisión Kerner*", creada por el presidente Lyndon Jhonson, sucesor de John Fitzgerald Kennedy, en el año 1967), que estudiaron el mal manejo policial de la protesta social y los problemas para luchar contra la delincuencia. Se abrió en consecuencia, un amplio debate sobre el rol de la policía y su relación con los distintos sectores de la sociedad.

El informe publicado el 28 de febrero de 1968, destacó que los desordenes sociales, no se originaron en "agitadores externos", sino que fueron consecuencia de la desocupación laboral, barrios superpoblados, viviendas precarias, oportunidades deficientes y especialmente hostigamiento y violencia policial, primer factor desencadenante de los disturbios.

[22] **Fyfe, James J. y otros,** *"Administración de la Policía, Perspectiva Histórica*". Mc Graw Hill, 1997.

El Debido Proceso

El primer resultado de ese debate, fue la llamada "**Revolución del Debido Proceso".** Este proceso, consistió en una serie de Resoluciones de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, sobre distintos casos penales, imponiendo al Estado la obligación del cumplimiento de los "Derechos Civiles" por sobre los "Derechos de la Administración Pública".[23]

Los casos judiciales más resonantes, fueron:

✓ ***Mapp contra Ohio****, 1961: Prohíbe el uso de evidencias obtenidas, mediante búsquedas e incautaciones irrazonable (regla de exclusión).*

✓ ***Escobedo contra Illinois 1964****: El sospechoso tiene derecho a la presencia de un abogado, durante el interrogatorio policial.*

✓ ***Miranda contra Arizona, 1966:*** *La policía tiene la obligación de informar a los sospechosos de los siguientes derechos 1) derecho a permanecer callado, 2) lo que diga, puede utilizarse en su contra, 3) tiene derecho a la presencia de un abogado, 4) si no puede pagar un abogado, se le proporcionará uno de oficio. De no cumplirse con este procedimiento, los resultados del interrogatorio no podrán utilizarse en sede judicial.*

Estas decisiones de la Corte Suprema, dieron lugar a una enorme controversia dentro y fuera de la policía. Muchos consideraron a la Corte impulsando una política excesivamente blanda y garantista, llegando a caracterizarla como una institución pro-delincuentes, pero un análisis objetivo a lo largo del tiempo transcurrido, no parece avalar estas posiciones. El aumento de la conciencia pública, sobre el correcto procedimiento policial y el hecho de que la relación entre policías y sospechosos se ajustara a las normas constitucionales, aumentó el prestigio y la legitimidad policial ante la sociedad.

Con respecto a la posibilidad que las definiciones garantistas, hayan afectado la eficacia de los resultados policiales, el autor James Fyfe dice

[23] Nace la expresión, "**Derechos Civiles"** , cuyo principal exponente fue Martín Luther King. Posteriormente, por los años 1976, en toda América Latina, esa terminología, fundamentó el concepto de **"Derechos Humanos",** que no es otro que la defensa del individuo, ante el poder ejercido ilegítimo sobre una persona, por parte del Estado.

textualmente: *"…de hecho no hay pruebas de que una decisión de la Suprema Corte, haya tenido alguna consecuencia en los índices delictivos, ni en la seguridad pública o la efectividad de la policía"*. Por ejemplo, Ernesto Miranda (acusado en el caso Miranda contra Arizona), sólo consiguió que no se considerara su confesión, pero igualmente fue sentenciado, en base al conjunto de pruebas que se presentó en su contra.

Período 3: Del Debido Proceso a la Comunidad y a la Resolución de Problemas

Las medidas originadas en las reformas impulsadas por el sistema del "Debido Proceso", resolvieron una parte de las críticas al mecanismo de eficiencia burocrática, pero no dieron respuesta a la totalidad de los problemas. A partir de los años 80, se hace evidente, la necesidad de definir una nueva política policial y un nuevo modelo de estructura organizativa que lo sustente.

Esta nueva ola reformista, dio origen a un conjunto de medidas llamadas, "**Community Oriented Police and Problem Solving"** o **"COPPS"**, cuya traducción al español sería **"Policía Orientada a la Comunidad y a la Resolución de Problemas".**[24]

Dicha perspectiva, se desarrolla en paralelo a un nuevo modelo de gestión, aplicado al sistema de producción capitalista norteamericano. Así como el modelo de la eficiencia burocrática se vinculaba directamente con la administración de una producción de masas, estandarizada y poco variable, (típico modelo fordista, de producción en serie), el nuevo modelo "COPPS", se emparentó con un sistema de producción flexible, de tramos cortos, especializada y donde asume un rol fundamental, la figura del cliente.

Ello va acompañado de un nuevo modelo de gestión, donde se plantea un aplanamiento de la pirámide organizativa, un mayor grado de independencia de sus partes, formación de equipos multiáreas, planificación flexible, programas de calidad total y sistemas de evaluación por resultados. En términos simplistas, se trata de pasar de una estructura vertical y jerárquica que mira hacia adentro, a una estructura horizontal en

[24] La sigla, **COPPS** en lenguaje popular norteamericano, equivaldría al sinónimo de nuestro argot: "canas". Al parecer **COPPS**, está originado en la palabra "**copper",** es decir "cobre" y estaría vinculada, a la doble abotonadura de las chaquetas de la policía de Nueva York de los años 1930.

red y que se orienta hacia el exterior. **La síntesis de su visión es: administración flexible + orientación a la comunidad = nueva administración policial.**

Orientación a la comunidad

La sumatoria entre las exigencias de una sociedad urbana, cada vez más compleja y consciente de sus derechos, donde la seguridad aparece demandada como un bien social prioritario, imprescindible para la construcción de una mejor calidad de vida, con el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos procesos organizacionales, que permiten diferentes formas de relacionar los espacios públicos con los privados, crean las condiciones para un replanteo de fondo, sobre el rol de la policía y la forma en que se relaciona con la sociedad.

Como antecedentes a este proceso, a partir del año 1940, se crean en varias policías de Estados Unidos, los primeros "**Programas de Relaciones con la Comunidad",** que en su inicio no pasan de ser programas de relaciones públicas. Es importante tener en cuenta este primer antecedente, pues aún hoy, se habla de relaciones con la comunidad y no se piense más que en relaciones públicas y propuestas de mejoría de la imagen institucional, a través de la comunicación social.

A partir de la crisis de los años ´60, comienza a plantearse una mayor preocupación por la relación entre la policía y las comunidades, cuestionando en gran medida las tecnologías y políticas operativas aplicadas *(por ejemplo, se piensa en la conveniencia de volver al clásico policía a pie, en lugar de la patrulla automovilística, que ahora, aparece como distante).* Pero realmente la discusión a fondo, comienza veinte años después, cuando al realizar un estudio del tipo de incidentes a los cuales se daba respuesta, cobra importancia la conveniencia de pasar de una sucesión de reacciones individuales aisladas, a una política más compleja, donde las denuncias individuales se vinculen entre sí y permitan diagnosticar problemas de fondo.

Estos problemas, que muchas veces no están directamente vinculados con una violación específica de la ley, pueden ser enfrentados no sólo por la policía, sino por una coordinación de programas multiagencias. Surgen así dos de los conceptos claves de la policía comunitaria:

1.- El objetivo final de la policía no es la detención del delincuente, sino la resolución de un problema y 2.- El problema suele ser demasiado

complejo, como para que lo resuelva solamente la policía.

Es interesante tener en cuenta, que estos nuevos paradigmas de **"Resolución de Problemas" y "Orientación Comunitaria",** representan un retorno a las fuentes, al definir la misión de los cuerpos policiales, tal como sostuvo Robert Peel: "**Reconocer siempre, que la prueba de la eficacia policial, es la ausencia de delitos y desordenes y no la evidencia visible de la acción policial al enfrentarlos".**

Si bien no existe un modelo único de policía comunitaria y este concepto puede definirse como una tendencia más que una propuesta estructurada y específica, se pueden sintetizar algunas ideas dominantes en el modelo de "COPPS", para compararlas, con el modelo de la eficiencia burocrática:

Principios de Gestión: Estructura descentralizada y estilo participativo, con diseños flexibles. Participación ciudadana en la definición de las agendas. Controles de resultado, vinculados a las metas comunitarias. Funciones generales y especializadas. **Principios Operativos***:* Redescubrimiento del agente de ronda (patrulla a pie sobre un circuito fijo), con profundo conocimiento del vecindario y estrecha relación con la comunidad. Comisarías como centros de servicios abiertos al público. Combinación de estrategias coactivas y proactivas. **Objetivo de la Policía:** Resolución de problemas, en un marco amplio de servicios a la comunidad. Colaboración con otras agencias gubernamentales y organismos ciudadanos.

En el fondo, más importante que las nuevas propuestas de organización policial ***(¿cómo hacer?),*** este es el debate abierto en torno a cuál es el objetivo de la policía ***(¿qué hacer?).*** El modelo de la **eficiencia burocrática** no presentaba dudas: **"luchar contra la delincuencia, mediante la aplicación de la ley".** Existe un enemigo a enfrentar: *el delincuente y una sola forma de enfrentarlo, mediante la aplicación de la ley, que buscará sancionarlos eficazmente***.** Esta visión penal que reduce la acción policial a lo coactivo, es limitada y parcial, ante un mundo cada vez más complejo ***"la detención del delincuente y el cumplimiento de la ley, se vuelve un fin en sí mismo, en lugar de ser un medio para un fin más complejo: la seguridad de las comunidades"*** [25].

[25] **Christopher Braiden, Bank Robbers and Stolen Bikes***." Thoughts of a Street Cop. Canadian Police College Journal"*, 1986.

Más específicamente, la idea central del modelo comunitario es hacer a la policía más consciente de los problemas a los que se enfrenta, buscando métodos eficaces de intervención. En resumen, la policía debe ser más analítica, ya que el problema y no la ley penal, se convierte en la característica que define a su función. La policía orientada a la solución de problemas nace de la preocupación, ante un ejercicio centrado en los medios (modelo tradicional) y no en los fines.[26]

Utilizando el modelo **"SARA"** (Búsqueda, Análisis, Respuesta y Evaluación, en su traducción al español), la policía rastrea los problemas de la comunidad, analiza las dinámicas de los mismos de manera sistemática, diseña una respuesta adecuada al problema definido y analizado y de ese modo evalúa el efecto de la respuesta al problema identificado. Las políticas "COPPS" son la búsqueda de una solución desde la propia experiencia policial, para resolver sus limitaciones. Y en el cómo y el dónde, se coloca el punto de equilibrio con la participación y el control comunitario, constituyendo una respuesta para resolver la problemática de la Seguridad.

En forma casi simultánea comienza a florecer en Estados Unidos, lo que se considera el "*mantra"* nacional para la policía de ese país. Bautizada "Policía de Proximidad", sobre ella se ha dicho: *"La policía orientada a la solución de problemas se solapa en cierta manera con la policía de proximidad, en cuanto a la implicación de la comunidad a la hora de definir los problemas y discutir las intervenciones".*[27]

Si bien el tipo de "Policía de Proximidad" se aborda en el "Capítulo VIII", como dato histórico este simultaneo proceso se plasmó en la "**Ley de Control del Crimen Violento y de Policía",** (*Violent Crime Control and Law Enforcement Act de 1994*), dictada en el año 1994, a instancias del entonces Presidente William "Bill" Jefferson Clinton . La norma tenía por fin poner cien mil "Agentes de Proximidad" en las calles estadounidenses, convirtiéndose en el proyecto de ley criminal más grande la historia de ese país, con una inversión 9.700.000,00 millones de dólares en fondos para prisiones y 6.100.000,00 millones para programas de prevención. [28]

[26] **Greene, Jack R.** Obra citada anteriormente.

[27] **Greene, Jack R.** Obra citada anteriormente.

[28] **Maguire, E.R., J.B. Kuhns, C.D. Uchida, y S.M. Cox.** 1997. *"Patterns of community policing in non-urban America".* Journal of Research in Crime and Delinquency, 368–394. Citado por Jack R. Greene.

Los temas desarrollados hasta acá, describen la forma en que la policía de Estados Unidos trató de resolver una serie de problemas, planteados en torno a su vinculación con la sociedad y a la construcción de la seguridad, que también en algún momento de la historia, concluyo con la aplicación en algunos Estados de ese país, con las políticas de la llamada "**Tolerancia Cero",** cuyo análisis efectuamos en el "Capítulo VII".

Es conveniente hacer dos comentarios: 1.-) Se trata de un debate aún abierto. Muchas propuestas deben ser sujetas a la prueba de la práctica y eventualmente, aceptadas, rechazadas o modificadas, 2.-) Si algo demuestra la experiencia, es que por interesante o atractivo que aparezca un modelo, este no debe **"importarse**" en bruto. Se trata de reflexionar, sobre principios, tendencias y metodologías que antes de su adopción, deben forzosamente, pasar por un proceso de readaptación a nuestra realidad particular.

VII.- ¿Cómo evolucionó el "Modelo Español" o "Modelo Latino"?

Una atenta lectura de los historiadores del sistema policial español, tanto el perteneciente al Gobierno Central como a las Comunidades Autónomas, permiten bosquejar el esquema, que se ha definido como "Modelo Latino".[29] Se coincide en que la organización del Estado Moderno, fue consolidado con las revoluciones burguesas e industrial y se institucionaliza con el Estado Nación, basándose en una mecánica distinta del concepto "Seguridad".

Por ello, para entender este modelo, que va de la mano del desarrollo paralelo, a los conceptos de "Seguridad = .Estado Moderno", es necesario analizar la evolución de algunas instituciones puntuales. Ellas son: " *La Santa Hermandad", los "Mossos d'Esquadra", las "Policías de la Ocupación Napoleónica"* y fundamentalmente *"La Guardia Civil".*

1.- Los Reyes Católicos: La Santa Hermandad Nueva de Castilla

Esta institución desarrollada durante el reinado de los "Reyes Católicos" y dirigida fundamentalmente, a mantener la Seguridad en Áreas Rurales, tiende a ocupar el lugar de grupos anteriores de base local ***(Hermandades Viejas)*** y junto con otras alternativas militarizadas como

[29] **Garrido, Diego López**: *"El aparato policial en España*", Ariel, Madrid, 1987, **Olabarri, María Elena** *"La Ertzanza, estudio de la Policía Autónoma Vasca"*, Universidad del País Vasco, 1993, **Sales, Nuria** *"Historia de los Mossos d'Esquadra"* , Barcelona, 1962.-

por ejemplo la "Gente de Ordenanza", creada por el cardenal Cisneros. Constituye un intento del incipiente gobierno central (Gobierno Real), de contar con una estructura, que garantice una zona interior de seguridad y sea la base de una organización única, permanente y profesionalizada de guardianes de la convivencia social[30]Se debe señalar que, prácticamente en la misma época, la Monarquía Francesa, crea cuerpos estandarizados de caballería, a los que llama **Gendarmes de Ordenanza** *(la palabra Gendarme, es una derivación de **Gens de Arme** y la palabra "Ordenanza", se vinculaba con la dependencia a una cierta estandarización del equipo y de su marco regulatorio),* lo que habla de una similitud de propósitos entre ambas realezas.

Queda claro así, más allá del éxito relativo de estas propuestas, la tensión inicial que caracteriza la construcción de la Seguridad en ese período, donde se da la siguiente controversia: **Centralización versus Localismo.** Las características de estos Cuerpos eran básicamente militares, no distinguiéndose claramente entre funciones de seguridad interna y de defensa externa. La seguridad interna, es simplemente parte de un continuo método militar: **La Paz del Rey** .Sin embargo es curioso notar que en la época analizada, las "*Ordenanzas Reales de Castilla",* siguiendo una tradición de la baja Edad Media, consideraban que la separación entre poder civil y fuerza militar, era necesaria para la seguridad de los habitantes.

2.- Las Reforma Borbónicas: "Los Mossos d'Esquadra"

La militarización de las estructuras, la centralización conceptual y su instrumentación política, son las bases del sistema de Seguridad de la dinastía de los Austria. Las reformas administrativas, que realiza la nueva Monarquía Borbónica, de influencia francesa, a partir del siglo XVIII, tienden a modernizar sus sistemas organizativos y sin constituir cambios de fondo, permiten sin embargo ir estableciendo las bases de una corporación policial profesional moderna. Siguiendo este rumbo, a comienzos del siglo XVIII, se crean en Cataluña (zona de mayor desarrollo comercial e industrial de España), un primer cuerpo profesional de policía: los "**Mossos d' Esquadra".** [31]

[30] También se la conoció como "*La Santa Hermandad de los Reyes Católicos".*

[31] *"La seguridad pública en Cataluña tiene unos claros antecedentes…en dos instituciones, el Somatén y los Moscos d' Escuadra. El Somatén es una institución que consiste en la agrupación de vecinos que, de forma temporal y*

La primera referencia a las **Esquadres**, data del mes de abril de 1719 donde destacan el nombre de **Pere Anton Veciana, u**n antiguo comerciante de ganado, especialmente de mulos para el ejército borbónico. El 24 de diciembre de ese año, se formaron las ***"*Escuadras de Paisanos Armados"** basándose en las anteriores **Esquadres**, con un objetivo no policial. Su misión, era eliminar a las unidades guerrilleras rebeldes que aún permanecían en territorio catalán, ayudando a las fuerzas regulares del ejército del Rey Felipe IV de Francia. A más de esa lucha contra las fuerzas irregulares, también transportaban detenidos, perseguían el juego ilegal y la prostitución.

Si bien esta estructura policial, tiene un carácter auxiliar del Ejército *(que en el fondo sigue constituyendo la principal estructura de Seguridad Borbónica*), y con una fuerte tendencia a actuar como **Policía Política**, es cierto también, que desarrollan técnicas de investigación y acción, orientadas a enfrentar a la delincuencia común. Se trata en alguna medida, de una organización en transición, que de una base rural, comienza a volcarse hacia una estructura urbana especializada. Lamentablemente, sus éxitos en el campo de la protección al ciudadano, quedan opacados por su tendencia a la instrumentación política *(recordemos simplemente, que la jefatura de "Los Mossos", es ejercida durante casi 150 años -1714-1836 - en forma hereditaria, por una misma familia: los Veciana).*

En el año 1782, el Conde de Floridablanca crea en la ciudad de Madrid, la "**Superintendencia General de Policía, con claras funciones de Policía Política".** Es un ejemplo que marca las tendencias de la época: ***La policía, es vista, tanto como un aparato de Inteligencia Política Gubernamental, como una organización dedicada a la lucha contra la delincuencia.*** Otra característica del período, es la tendencia a confundir y no diferenciar, el sistema de seguridad con el sistema judicial.

desinteresada, auxiliaban a la seguridad, en momentos de necesidad. Sus orígenes no están claros y tenían como misión perseguir a los bandoleros y malhechores, teniendo la atribución de auxiliares de las "Fuerzas de Orden Público", hasta su disolución el año 1978".- **Granda, Annemarie** - Universidad Politécnica de Valencia. **"***Un Análisis de la Seguridad Pública en España: Hacia un Nuevo Modelo más eficaz".*

3.- Las Reformas Napoleónicas

En el primer período de la invasión napoleónica, España queda dividida en dos zonas. Una controlada por las tropas francesas y otra bajo el mando de las Cortes de Cádiz, imponiéndose en ambas zonas, medidas distintas.

José Bonaparte "I", (zona de influencia francesa), crea en Madrid un "**Ministro de Policía"**, del cual dependen "**Intendentes de Policía"**, sustituyendo a los "**Alcaldes de Corte"** por "**Comisarios de Policía".** Esta estructura está orientada hacia la represión política, aunque organiza sin embargo una "**Milicia Urbana"**, integrada por pequeños propietarios y pensada para garantizar la seguridad ciudadana.

Las Cortes de Cádiz,(de tendencia liberal, zona española) rechazaron la propuesta de creación de una "**Superintendente de Policía para la Seguridad del Estado",** originándose en el debate parlamentario, una intensa discusión en torno a ***los conceptos de Policía, Seguridad y Justicia.*** Las palabras del diputado Zorroaquín merecen citarse, pues muestran claramente el sentido de la discusión: ***"…la policía debe limitarse a evitar los delitos, así como la justicia sólo debe castigarlos… es decir que en donde acaba la policía, comienza la justicia".***[32]

4.- La Restauración Monárquica: Los primeros pasos de la Guardia Civil

Durante el período absolutista, correspondiente a la restauración monárquica, inmediatamente posterior a la invasión francesa, el concepto policial dominante es el de **Policía Política.**

En marzo del año 1815 se crea el "**Ministerio de Policía y Seguridad Pública"** para investigar ***"sospechosos de conspiración*"**. El "Reglamento de Seguridad Pública", dictado para su ordenamiento, en su artículo 37 regula las siguientes funciones de policía: "*conociendo privativamente y con inhibición de todo fuero, por privilegiado que sea, de todos los delitos de lesa Majestad, bandas, ligas, alteraciones de pueblos, opiniones democráticas trascendentales a la causa pública, palabras de igual naturaleza ofensivas a mi real autoridad y capaces de contribuir al extravío de la opinión pública, tranquilidad y respeto de los buenos*

[32] **Cortes de Cádiz,** Diario de sesiones, Tomo VIII

vasallos, obrando conforme a las leyes y aplicando las penas...".[33]

La orden de creación de la "**Superintendencia General de Policía"** en el año 1823, se fundamenta en la necesidad de *"velar por la conducta de las personas, que se hayan hecho o se hagan sospechosos, por sus opiniones y principios contrarios a la Religión y al Trono".* Esta tarea política-policial, pasó a denominarse **"Función de Alta Policía".** [34]

A finales del siglo XIX, se produce un proceso de modernización de la monarquía española y en ese marco, se intenta excluir la competencia sobre Seguridad de la esfera militar y colocarla bajo el control de la esfera civil *(para entender la importancia de la estructura militar en la monarquía española pensemos que, en el año 1843, el ejército y la marina representaban el 55% del presupuesto estatal y de ellos dependían, de una u otra forma el 95% de los agentes gubernamentales).*El propio Ministro de Guerra de la época, manifestaba su preocupación por la dispersión de sus Fuerzas, dedicada a *la "persecución de ladrones y malhechores de toda especie",* lo que redundaba en "males inmensos," a la disciplina del ejército.[35]

El resultado de esta política originó la creación de una "**Guardia Civil",** inicialmente concebida como una fuerza especial, dependiente del Ministerio de Gobernación, con el fin de garantizar la "Seguridad Pública". El nuevo Cuerpo, se diseña en forma de estructura piramidal, Ministerio de Gobernación, Jefatura Política Provincial, Comisario de Distrito y Celador de barrio, por fuera del poder militar.

En muy poco tiempo de Civil, sólo le quedará el nombre. El decreto de creación es de marzo del año 1843 y en mayo del mismo año, (menos de 45 días después), se aprueba el llamado **"Contradecreto",** por el cual la Guardia Civil pasa a depender del Ministerio de Guerra, en los aspectos vinculados a organización, personal, disciplina, equipamiento y percepción de haberes. La dependencia al Ministerio de Gobierno, queda reducida exclusivamente a efectos de servicio. Este mecanismo

[33] **Evolución de la Administración Policial. España.-** Revista de Administración Pública Núm. 118. Enero-abril 1989.- Dialnet.

[34] Es interesante comparar, como esas funciones se enquistaron en nuestro país. Traducidas al lenguaje actual, serían, "*Funciones de Inteligencia Política"* o *"Servicios de Inteligencia o de Informaciones"¸* mezclándose las cuestiones de seguridad con las políticas.

[35] General Maaredo, 31 de diciembre de 1843.

llamado de "**doble dependencia",** en la práctica, consagra un modelo de seguridad militarizado.

El sistema tiende a imponerse y si bien se desarrollan algunos cuerpos policiales de base urbana y en algunos casos autonómicas, a comienzos del siglo XX, la Guardia Civil cuenta con 20.000 efectivos, mientras que todos los demás cuerpos de vigilancia y seguridad, rondan los 4.000 hombres *(financieramente ello significa un 2.5% del total del presupuesto estata,l contra un 0.5% de la totalidad de los demás cuerpos de seguridad)*. La tendencia a la militarización de la seguridad es tan absoluta, que, al reorganizarse en el año 1905 el Cuerpo de Policía, este se divide en tres funciones: **Seguridad, Vigilancia y Servicios Especiales.** El organismo tiene dependencia civil (Ministerio de Gobernación), pero su área de seguridad, sólo podrá estar a cargo de un Coronel en actividad o retirado del Ejército.

5.- La República y el Franquismo. La Guardia Civil. Estructura final

Las únicas rupturas con esta tendencia centralizadora-militarista, se dan durante el breve período de la Segunda República Española, con la creación de un Cuerpo de Seguridad Civil, dedicado a áreas urbanas **(Guardias de Asalto)** y el pase de la Guardia Civil, a dependencia única, del Ministerio de la Gobernación. El Gobierno del General Francisco Franco, consolida al extremo las tendencias a la dependencia militar: la Guardia Civil vuelve a su sistema anterior y la Policía Nacional, queda bajo la jefatura de oficiales del ejército. Se crea en ambos cuerpos, una estructura de Estado Mayor, organizadas según el modelo militar. El Estado Mayor de la Guardia Civil, sólo pueden integrarlo oficiales provenientes del Ejército y no los que son originarios del propio Cuerpo.

6.- Antecedentes a la Reforma Democrática

El paso siguiente en la evolución del sistema de Seguridad Español, es la reforma democrática, que tiene sus bases en la nueva constitución del año 1978. Antes de analizar este período, es necesario reflexionar, sobre lo que ha sido hasta ese momento la experiencia española.

Básicamente fue un modelo de centralización del uso de la fuerza, en el marco de Cuerpos profesionales altamente militarizados. Hasta ahí, esa experiencia, mantiene cierto grado de paralelismo con la evolución de otros Cuerpos semi militarizados de orden público de países europeos

(Gendarmería Francesa- Carabinieri Italianos). Conviene señalar que a diferencia del modelo policial norteamericano, el desarrollo del capitalismo español no privatiza el uso de la fuerza, que se mantiene como un exclusivo ejercicio estatizado. Inclusive en los casos de conflictos sindicales o sociales extremos, (por ejemplo los llamados "años del pistolerismo" en la Cataluña de 1920) ,la violencia responde más al concepto de organizaciones parapoliciales, que a verdaderos sistemas privados de seguridad.

En otras palabras, **el Aparato de Seguridad** utilizado como instrumento clave**,** para una propuesta de modernización estatal centralista, en el marco de una estructura profesionalizada, rígida y militarizada**, es sintéticamente el "Modelo Latino" o quizás se podría decir el "Modelo Napoleónico".** En ese sentido y dejando de lado sus particularidades políticas, cuerpos como la Guardia Civil, se enmarcan, en la concepción centralista francesa, adoptados por España.

El problema de este modelo, es su concepción de la **Seguridad Pública.** Al originarse en una propuesta política de centralismo autoritario, la Seguridad es vista como una **construcción vertical,** producida de arriba hacia abajo, desde la autoridad hacia el ciudadano. Se considera como una creación impuesta, desde la autoridad estatal y no como un derecho propio de cada ciudadano. **Es que el concepto político que utiliza el Estado en el Modelo Latino, no es el de "Seguridad Pública" sino el de "Orden Público",** diferencia clave y sustancial, para comprender esta temática.

"La función de policía, se construye en el sistema liberal europeo continental, sobre el concepto de orden público. El Orden Público, como noción jurídica, tiene su origen en el Código Civil Napoleónico y su objetivo, es impedir que los acuerdos entre particulares, afecten los principios esenciales del nuevo orden político social ...La noción de Orden Público, crecerá aplicada a las relaciones Estado-Individuo, en cuanto a límite a la acción de este..Los Cuerpos Policiales fuertemente militarizados, han sido los administradores de esa idea de Orden Público...Para estas fuerzas, había una jerarquía de valores a defender y el que ocupaba el primer lugar, era el Orden Público. En ese sentido se lo considera, como la defensa contra cualquier actividad, que pudiera modificar el orden político establecido".[36]

En el fondo se trata de una doble reducción: **la "Seguridad" se**

[36] **Garrido, Diego López**. *"El aparato policial en España".* Madrid, 1987.

somete al Orden y el Orden a la estabilidad del Gobierno de turno. Por lo tanto, la "Seguridad" *(del ciudadano)* **se convierte en el mantenimiento del Orden** *(del gobierno)***. Tal concepto se vuelve, consecuentemente, en la cláusula de cierre final de una argumentación no democrática.**[37]

7.- Reforma Democrática en España. Reforma Constitucional

Este análisis, permite comprender el núcleo de la reforma democrática española, pues su fin, fue instalar el **concepto de "Seguridad", en lugar del concepto de Orden Público.** Se invierte el esquema vertical, centralizado y unilateral, por otro horizontal, descentralizado y multilateral. El concepto de "Seguridad Pública", no es visto como una concesión unilateral estatal, sino como la combinación entre un derecho ciudadano y un deber estatal, un bien de construcción colectiva, entre el Estado y la Sociedad Civil. En el fondo, se afirma la concepción, de que en una sociedad democrática, la "Seguridad", se origina con una política consensuada.

En este marco, el texto constitucional español del año 1978, prácticamente suprime el concepto de Orden Público (sólo hay una referencia indirecta, como límite de la libertad religiosa y de reunión) y establece en su lugar, el concepto "Seguridad", en su artículo 104, cuando habla de **"Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**". Se les atribuye las siguientes funciones:

1.-Proteger el libre ejercicio de los derechos y la libertad de las personas y,

2.- Garantizar la seguridad ciudadana.

La reforma policial española, se basa en estos conceptos, a los cuales agrega, el de la descentralización. El "Modelo Latino", abandona su visión de lo policial como órganos militarizados, de aplicación centralizada y alta dependencia a un proyecto político concreto, para redefinir su actividad, en la defensa de los derechos y libertades ciudadanas.

[37] Experiencia vivida en la República Argentina, durante gobiernos militares y también durante gobiernos democráticos, como el ejemplo de los años 1960, con la implementación del llamado "Plan Conintes" o en el año 1975, con la sanción de la Ley Número 20.840, llamada de "Seguridad Nacional".

CAPÍTULO CUARTO

La Perspectiva Argentina. Cómo Evolucionó la Policía en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires. Antecedentes Nacionales

I.- Antecedentes Conceptuales

Analizando la evolución del sistema policial argentino, se visualizan similitudes con elementos pertenecientes a las vertientes anteriormente descriptas. En algunos aspectos, con el modelo anglosajón, particularmente en su versión americana y en otros, con el modelo latino "antiguo", en especial por la tentación de inclinarse hacia un sistema custodio del "Orden Público", en desmedro de la "Libertad Individual".

Efectivamente, en cuanto al primero de ellos, puede considerarse una periodización problemática similar, donde se atraviesa una visión desde un modelo inicial de **"Vigilancia Comunitaria"** hasta formas cada vez más elaboradas de **"Profesionalismo Policial",** instalando un modelo de eficiencia burocrática actualmente en debate. Pero es notable también, la presencia de rasgos del modelo latino, en cuanto a **tendencias a la centralización, la politización y la militarización** de los cuerpos policiales**.**

Ambas influencias, deben sin embargo ser interpretadas a la luz del particular desarrollo histórico argentino: el paso de una sociedad colonial de base agraria sencilla, a una sociedad independiente de base urbana compleja, en el marco de un proceso de cambio, que fue desde un sistema autoritario a un sistema de profundización democrática.

II.- Evolución histórica del Modelo Argentino en la Provincia de Buenos Aires

Podemos diferenciar los siguientes períodos:

1.- Período Colonial y de la Independencia (1580-1821): Formas de Vigilancia Mixta, predominando las comunitarias, con dependencia del Cabildo.

2.- Guerras Civiles y Organización Nacional (1821-1880): Formas de Vigilancia Mixta, predominio de vigilancia profesionalizada, con tendencias a la militarización y a la politización.

3.- Período de Formación del Estado Moderno (1880-1943): Formas de vigilancia profesionalizadas, tendencias a la centralización, a la concentración y a la militarización.

4. Período del Estado Contemporáneo (1943-1983): Modelo profesionalizado de eficiencia burocrática, profundizándose las anteriores tendencias a la centralización, concentración y militarización.

5.- Período Democrático (1983 en adelante): Desmilitarización y debate sobre la reforma policial.

Para realizar el siguiente análisis histórico, se ha tomado como eje de desarrollo, la evolución policial en la Ciudad de Buenos Aires, por su inocultable relación con el nacimiento de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, historia casi olvidada, por no decir, ocultada.

Recordemos también, que a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la estructura policial es de base local, en la República Argentina, la estructura policial es de Base Provincial. Y a ello, se deben sumar los cuerpos de Seguridad Interior de Competencia Nacional: Policía Federal Argentina, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional *(Ley Nº 24059, de Seguridad Interior)* y últimamente , la Policía de Seguridad Aeroportuaria, creada en el año 2005.

1.- Período Colonial y de la Independencia (1580 – 1821)

Al organizar Juan de Garay en el año 1580, el funcionamiento administrativo de la Ciudad de Buenos Aires, creó como organismo de Gobierno el **Cabildo**. La institución siguiendo el modelo español, contaba con **dos Alcaldes Ordinarios** (de Primero y Segundo voto), sobre los cuales recaía en principio la competencia judicial y policial, estableciéndose sistemas de *Vigilancia Rural y Urbana*, totalmente distintas.[1]

---

[1] Maggi, Héctor Abel, Comisario General de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Editorial Martín, agosto de 2012 "*La Policía de la Provincia de Buenos Aires. Una historia. (1580-1880)*".

Ámbito rural

Con el fin de garantizar el orden en la campaña, se trató de organizar un cuerpo semiprofesional militarizado, similar al que actuaba en Castilla en el medio rural, bautizado como "**La Santa Hermandad",** comandados por funcionarios llamados "**Alcaldes de Hermandad".**[2]

El cargo recayó en estancieros de reconocido prestigio, tarea considerada una carga pública y por lo tanto no retribuida. Asimismo, al ser considerada prestigiosa, era rotativa y limitada en el tiempo. Estos estancieros podían nombrar ayudantes rentados, "**Cuadrilleros",** que debían reunir las condiciones de ser *"hombres limpios, cristianos viejos y descendientes de tales"* y cuyos recursos se originaban en las multas que cobraban.

En el año 1751, suplantando a la "Hermandad" se crea el "**Cuerpo de Blandengues"**, guardia montada de frontera, con la misión principal de controlar a cuatreros, contrabandistas y tribus indígenas. La eficacia de este Cuerpo originó su ampliación, revistiendo particular importancia en el período inicial de las luchas de la Independencia Nacional, siendo algunos de sus jefes, próceres patrios tales como José Gervasio Artigas, José Rondeau y Estanislao López. Inicialmente, eran simples milicias criollas de caballería del Río de la Plata, como cuerpo de contención de las invasiones indígenas provenientes de la Pampa y del Chaco (defensa de las fronteras), así como también tenían la misión de hacer frente a las incursiones de los portugueses, en la región de la Banda Oriental (actual Uruguay y partes de Río Grande del Sur en el Brasil), en su búsqueda de mano de obra esclava.

A imitación de esta unidad fueron creadas otras: la "**Compañía de Blandengues de Santa Fe"** y una "**Compañía de Partidarios de la Frontera de Córdoba"**, con 100 plazas de milicianos, cuerpo a sueldo que utilizaba el uniforme de los Blandengues de Buenos Aires, aunque no pertenecían a dicha unidad. Como unidad militar contaba con *"Tres Compañías de Caballería Ligera"* a sueldo y fue creada por el Cabildo de

[2] Se tomó el mismo nombre de la "Santa Hermandad de Castilla". Cuerpos similares no solo se organizaron en la Provincia de Buenos Aires, sino también el todo el territorio del Virreinato del Río de La Plata, incluyendo la ciudad de Montevideo. Ver **Darío G. Barriera** : *"Justicias Rurales: El Oficio de Alcalde de La Hermandad. Entre el Derecho, la Historia y la Historiografía (Santa Fe, Gobernación Del Río De La Plata, Siglos XVII A XIX)".-*

Buenos Aires durante la gobernación de José de Andonaegui. Es que, las fuerzas veteranas se mostraban ineficaces en la lucha contra las invasiones de los indígenas, por lo que la única solución era enfrentarlos con los criollos habitantes de la región. Por ello, el Gobernador señaló, que "*el eficaz medio para pelear contra el indio (...) es formar compañías con gente del país".* En consecuencia, el 18 de febrero del año 1751, el Cabildo autorizó la creación de estas **Tres Compañías**, pagadas con un impuesto, el *ramo de guerra*, que aunque prohibido por ordenanzas reales, ante la necesidad de financiamiento del cuerpo, se decidió su creación e informar al Rey de España de la situación. La principal recaudación del ramo de guerra, era sobre las cargas de vino y aguardiente, provenientes de la zona de Cuyo.

"'(...) una compañía se situará a las caveseras del Río de los Arresifes en el Paraje que llaman El Salto, la segunda más allá de El Pago de Luján a paraje que llaman la laguna Brava y la terzera, en la laguna de los lobos, entre El Pago de la Matanza y Magdalena más allá, dose leguas cubriendo estos Pagos…'"¸ Así decía en la ordenanza del Cabildo. A continuación, expresaba que se debía *...". Formar un fuerte en cada uno de los parajes señalados, con alojamiento para la gente, Capilla y vivienda contigua para un religioso, que se solicitará para que asista, diga misa y administre los santos sacramentos ...'".-* Esas compañías fueron denominadas:

✓ **La Valerosa**, creada el 16 de abril del año 1752, al mando del capitán José de Zárate y del alférez Tiburcio Corro, se asentó en el paraje Laguna Brava a 7 leguas de la Villa de Luján. En el lugar, por el año 1754, se situó la Guardia de Luján, trasladada 26 años después, para formar la actual ciudad de Mercedes. Integraban inicialmente la compañía: un capitán, un alférez, dos sargentos (1° y 2°), cuatro cabos y cuarenta y seis soldados, prestando servicio durante cuatro años.

✓ **La Invencible,** quedó constituida el 21 de junio del año 1752, bajo el mando del capitán Isidro Troncoso y del alférez José Maciel en el Fortín de San Antonio del Salto de los Arrecifes (Fortín de Salto). Fue trasladada en el año 1796, a raíz de constantes inundaciones.

✓ **La Atrevida**, se formó el 8 de septiembre del mismo año que la anterior, a órdenes del capitán Juan Blas Gago en la laguna de "Los Lobos". Luego de un ataque indígena, fue trasladada al "Fortín de El Zanjón" (pago de Magdalena, actual Partido de Brandsen).

Posteriormente, se situó en las inmediaciones de la laguna de Chascomús, pasando a llamarse, "**La Conquistadora".**

De cada uno de estos fuertes, debían destacarse partidas hasta encontrarse con las del siguiente fortín, hasta cubrir toda la línea de frontera. El alistamiento de los efectivos se realizaba entre hombres "*...robustos, de buena estatura y conocido valor para el desempeño de sus puestos, de edad de dieciocho años y que no pasen de cuarenta".* El nombre "*blandengues"* aparece ya en un documento del 24 de mayo del año 1752 y según algunos historiadores se los llamo así, porque al pasar la revista a la primera compañía creada, *"blandearon las lanzas"*. Otros dicen, que a más de blandear sus lanzas, lo hicieron ante "*la voz de atención"* y por ultimo, una tercera versión, afirma que en aquel momento no contaban con lanzas, por lo que el nombre se debería a la acción de "*blandearse"*, que en la época significaba "*moverse"*.

Los efectivos, debían ser también, hombres casados que llevasen a vivir consigo a su familia, otorgándose las vacantes a sus hijos mayores de 20 años o a personas ya avecindadas, que tuvieran consigo a sus familias. Al principio el enganche era de uno a cuatro años, pasando luego a cinco, pudiendo reengancharse por otro período igual.

El rey "Carlos III" el 7 de septiembre del año 1760, dio su autorización para crear oficialmente las **"Compañías de la Frontera de la Ciudad de Buenos Aires",** con el fin de guarnecer los fuertes de El Salto, La Laguna Brava y La Matanza. En el año 1761, el virrey Pedro de Cevallos, quitó al Cabildo de Buenos Aires la dirección de los blandengues y los recursos para su manutención, pasando el control del cuerpo a ser resorte único de oficiales de la Real Hacienda. Entre los años 1753 y 1780 las **"Compañías de Blandengues"**, participaron en diversos conflictos internos, defendiendo las fronteras contra indios e invasiones extranjeras, especialmente de los portugueses, ingleses y franceses y desde el año 1810 pasaron a formar parte del Ejercito Patrio.

Ámbito urbano

A medida que la ciudad crecía, la "Seguridad Urbana" pasó a ser una tarea encargada a vecinos caracterizados. En el año 1734 el Gobernador Miguel de Salcedo, la dividió en **Ocho "Quarteles"** y el Cabildo nombró en cada uno de ellos a un ***"Comisario"***, que habría de **"*zelar el modo de vida de los vecinos estantes o avitantes".*** Esta figura, "honoraria y meritoria", elegida entre vecinos prestigiosos, que luego pasaría a

llamarse **"Comisionado"** y posteriormente **"Alcalde de Barrio"**, constituyó durante casi todo este período histórico, el eje del sistema de seguridad de la Ciudad de Buenos Aires.

Interesa destacar que sus atribuciones y obligaciones, mezclaban una serie de actividades, que iban desde lo estrictamente policial, hasta amplias facultades en temas vinculados a la convivencia urbana. Baltasar Hidalgo de Cisneros (último virrey del Río de la Plata), emitió el 22 de noviembre del año 1809, una "*Instrucción para gobierno y desempeño de los Alcaldes de Barrio en el exercicio de sus empleos, para que cada uno en su respectivo distrito y todos juntos, contribuyan a mantener el orden y la seguridad pública*". Las obligaciones a cargo de los mismos, dan una idea de la amplia gama de actividades en las que era competente el "**Alcalde de Barrio".**[3]

Entre ellas, se destacan las siguientes:

-Formar un padrón de los vecinos de sus respectivos "Quarteles", con mención de sexo, edad, estado civil y ocupación.

-Tomar conocimiento de las personas conocidas como viciosas, ebrias, jugadoras, mal entretenidas, pendencieras o vagas.

-Impedir mendigar, a quienes no estuvieran realmente imposibilitados para el trabajo, debiendo reprimir a los holgazanes y ociosos voluntarios y también, establecer, si existieran, mujeres de mal vivir.

-Prender delincuentes, celar y mantener el orden en sus distritos y arbitrar en diferencias suscitadas, entre matrimonios y padres e hijos.

-Descubrir a las personas adictas a las máximas francesas. (Función de Policía Política, que tenía por fin, perseguir personas disidentes con la Corona de España y simpatizantes de la República de Francia)

- Efectuar rondas nocturnas, acompañado de vecinos.

-Inspeccionar cafés, billares y pulperías, controlando el orden y el juego prohibido, fiscalizando que no se realicen bailes, músicas, ni velorios a deshoras de la noche.

-Controlar el encendido de faroles, a las horas determinadas e informar sobre la existencia de niños huérfanos o abandonados, colocándolos en casas adecuadas y con maestros que les enseñaran oficios.

[3] **Rodríguez, Adolfo Enrique** *"Cuatrocientos años de Policía en Buenos Aires"* Editorial Policial, 1981.

Llama la atención que la palabra “Policía”, sólo aparece en la última etapa del Período Colonial. El primer cargo con ese nombre, es el de “**Diputado de Policía”,** nombrado en el año 1788 (época de las reformas borbónicas de influencia francesa), cuya función paradójicamente no está inicialmente vinculada a la Seguridad, sino en la de medir y señalar terrenos, sobre los que habrán de construirse edificios, previo al haber solicitado y obtenido permiso. Posteriormente su radio de acción se amplió al arreglo, limpieza, empedrado e iluminación de las calles, ordenamiento del tránsito, realización de obras públicas y percepción de impuestos. Subsidiariamente, se le fueron agregando funciones de Seguridad y terminaron convirtiéndose en jefes de los **“Alcaldes de Barrio”.**

En paralelo a la estructura de los **“Alcaldes de Barrio”,** comienza a desarrollarse un grupo armado permanente: la **“Partida Celadora”**.[4] Esta estructura combinada, se extiende durante los primeros gobiernos patrios. Pero a medida, que Buenos Aires va convirtiéndose en centro nacional de la política, se produce una fuerte puja por el control de los elementos de Seguridad entre el Cabildo (que mantiene una suerte de competencia municipal) y las sucesivas autoridades de mayor jerarquía (Juntas, Directorios, etc.).

Aparecen estructuras de mando competitivo y se llega a realizar una distinción teórica entre funciones de **Alta y Baja Policía**. La primera, vinculada a juzgados y tribunales dependería del Gobernador y la segunda, más vinculada a la gestión barrial, del Cabildo. Esta tensión quedo saldada, cuando en el año 1821 se disuelve el Cabildo, como organismo de co-gobierno.

[4] Creada en 1812, separando a los Alcaldes de Barrio del servicio de patrullaje. Originariamente la “Partida Celadora”, estaba compuesta por 100 hombres armados. Ver **Osvaldo Barreneche y Diego Galeano. (Historia Política.com)**: “ *Notas sobre las Reformas Policiales en la Argentina, Siglos XIX y XX”.*

2.- Guerras Civiles y Organización Nacional (1821 – 1880)

Inmediatamente después de esta medida, comienza un incipiente proceso de organización del “Poder Judicial”, de la “Policía de la Ciudad y “Campaña de Buenos Aires” , dependiente del Gobernador. Ve la luz, el cargo de **“Jefe de Policía”**, secundado por “**Seis Comisarios”** en la ciudad y “**Ocho”** en el campo. Al no crearse paralelamente la “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, la novel “Policía” se hizo cargo de todas las actividades municipales. Esta curiosa situación, en la que se produce una verdadera inversión de la situación anterior, ***(donde lo policial, dependía de lo municipal),*** se mantuvo sin modificaciones hasta después del año 1856, fecha en la cual, se establecieron distintas funciones para la “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”.

A partir de este punto, se inicia un progresivo desarrollo de estructuras profesionales de Seguridad, con un fuerte componente de militarización, hecho plasmado en el año 1823, cuando la antigua **“Partida Celadora**”, es transformada en **“Cuerpo de Celadores de Policía**”, con el llamativo requisito de que sus miembros deben saber leer y escribir. Si bien las estructuras de estos cuerpos profesionales y militarizados sufren una serie de modificaciones, el modelo típico de la época es el que establece **Lucio Mansilla ,Jefe de Policía,** nombrado en el año 1834 por el entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Juan José Viamonte. Se crean dos cuerpos distintos: los **“Vigilantes de Día”** (que sustituyen a los Celadores) y los **“Cuerpos de Serenos” o “Vigilantes de Noche”.**

Estos últimos, si bien dependían del “Jefe de Policía”, eran pagados por los vecinos, tributando un “Impuesto de Serenos”, controlados por una “Comisión Directiva de Vecinos”. El grupo diseñado con claras funciones policiales y de seguridad, es un claro ejemplo del proceso ya citado de **politización y militarización.** Los sucesivos conflictos civiles, lo terminan reconvirtiendo en un **“Batallón de Serenos”,** conformado por el año 1849, por una **Compañía de Granaderos, una Compañía de Artilleros y cuatro Compañías de Fusileros.**

Tengamos en cuenta que su misión original, era rondar por los barrios con un farol y un silbato, anunciando la hora y el estado del tiempo cada treinta minutos, así como despertar a los vecinos, llamar al médico o al confesor, controlar el cierre de las puertas y tocar las campanas de las iglesias en caso de incendio. **En quince años, ya estaban**

equipados, con cañones. Comparemos este escenario con lo acontecido en el año 1829 en la ciudad de Londres, cuando Sir Robert Peel crea y organiza una policía sin armas, para efectuar un análisis de las distintas concepciones sobre la "Seguridad".

Como último dato para darnos acabada cuenta de las variaciones conceptuales de este proceso, cuando **"Los Serenos"** son militarizados, sus filas se amplían con la incorporación (en gran medida compulsiva) de los "**Comisionados de Manzana"**, quienes eran, nada más y nada menos, que vecinos con la misión de recaudar el "Impuesto al Sereno".

El "**Batallón de Serenos**", es desmilitarizado en el año 1852, inmediatamente después de la batalla de Caseros y su personal, que vuelve a utilizar ropas civiles, retoma sus funciones iniciales de vigilancia nocturna. Pasaron a depender de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, creada ese año por un decreto de Justo José de Urquiza, comenzando un nuevo proceso de semi militarización. El Cuerpo es disuelto en el año 1872 y en esa fecha "**Los Serenos y Vigilantes de Día",** son sustituidos por un servicio policial único***: "*El Cuerpo de Vigilantes".**

En honor a la brevedad, solo se ha desarrollado un ejemplo totalmente típico, dejando de lado la historia de los otros Cuerpos Policiales del período, que registran procesos de militarización y politización similares.[5]

Como síntesis, podemos efectuar el siguiente cuadro, del sistema policial y judicial en la época:

- Organización judicial y policial en la Campaña, a partir de la Ley de diciembre del año 1821, con la disolución del Cabildo.

Tribunal Superior de Justicia: Jueces de Primera Instancia[6]. Jueces de Paz, auxiliados por 2 Tenientes Alcaldes, auxiliados a su vez por 1 cabo y 4 soldados.[7]

[5] Sobre el tema, ver: "*Policías, Soldados y Vecinos.Las funciones policiales entre las Reformas Rivadavianas y la caída del Régimen Rosista".* Universidad Nacional de Lujan, Tesis de Maestría, **Director : Carlos Cansanello Maestrado: Alejandra Rico**.

[6] Son nombrados cinco, tres para la campaña y dos para la ciudad; pero por un Decreto del 7 de febrero del año 1822, administran justicia, sin distinción de jurisdicción.

[7] Auxilian a los jueces de paz cuando los mismos ejercen funciones de comisarios.

Poder Ejecutivo: Ministerio de Guerra, Ministerio de Hacienda, Jueces de Paz Ministerio de Gobierno.

Departamento de Policía: Jefe de Policía: Joaquín de Achaval.[8]

Comisarios de campaña. Ramón José Muñoz, Matías Robles, Lorenzo Navarro, Juan Bautista Pericón, Francisco Antonio Zempol, Saturnino Perdriel, Toribio Serantes

- Organización judicial y policial en la Ciudad de Buenos Aires.

Justicia Letrada: Jueces de Paz de Parroquias.

Departamento de Policía: Comisarios: 4 en 1822, 6 en 1824 y 20 en 1847.

Ambos estamentos, auxiliados por Alcaldes de Barrio y Tenientes Alcaldes a cargo de los cuarteles en los que estaba dividida la ciudad.

- Fuerzas Policiales dependientes del Departamento de Policía: "Celadores de Policía" (1823), organizados como "Vigilantes de Día" (1834), compuestos de: **1º Batallón** (1840), con una compañía de fusileros, una compañía de artilleros y banda. **2º Batallón** (1841), integrando 3 compañías. Cuerpo de Serenos (1834), compuesto de: 4 compañías de fusileros, una compañía de granaderos y una compañía de artilleros

Auxiliares de Policía: Cuerpo miliciano creado en 1830.

Escuadrón de Vigilantes de a Pie (1845).

Compañía de Vigilantes de Infantería de Línea (1849).

Vigilantes de a Caballo (1847).

Escuadrón Dragones de Línea Vigilantes de Policía (1849).

3.- Período de Formación del Estado Moderno (1880 – 1943)

Con la resolución de la "*Cuestión Capital",* se afirma el proceso de creación de un Estado Moderno, consolidándose la tendencia a la organización de cuerpos policiales profesionalizados. El 21 de septiembre del año 1880, fue sancionado por el Congreso de la Nación, el proyecto de ley presentado por el Presidente Nicolás Avellaneda, mediante el cual se procedía a la Federalización de la Ciudad de Buenos Aires. La ley que

[8] Según algunos historiadores, fue el primer Jefe de la Policía en las Provincias Unidas del Río de La Plata, fuerza de Seguridad creada por un decreto de Bernardino Rivadavia en el año 1821,al que hacemos referencia más adelante. En realidad, es solo un antecedente, pero no es la creación oficial, de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

lleva el número 1029, se promulgó el 9 de diciembre del mismo año, mediante decreto firmado por su sucesor, Julio Argentino Roca, declarando al "**Municipio de la Ciudad de Buenos Aires",** como **"Capital de la República Argentina",** transfiriéndose todos los establecimientos y edificios públicos a Jurisdicción de la Nación. Sin embargo, debieron transcurrir varios años, hasta completar en forma definitiva la transición administrativa.[9]

Pero al no transferirse las competencias policiales, la institución continuó bajo dependencia del Gobierno Nacional. Como consecuencia de estos cambios, **el 9 de diciembre del año 1880,** nace la **" Policía de la Capital",** posteriormente conocida como **"Policía de la Ciudad de Buenos Aires"**. Su primer jefe fue elegido por el Presidente de la República Argentina, designación que recayó en el Doctor Marcos Paz (h**).[10].** Según algunos autores, se transfirieron entre 18 a 20 comisarías, que antes gestionaba la Policía de la Provincia de Buenos Aires, con una dotación que oscilaba entre los 2.800 a 3.000 efectivos.

En contrapartida, la Legislatura Bonaerense, sancionó la ley del 13 de diciembre de 1880, creando la "**Policía de la Provincia de Buenos Aires",** confirmando como su primer jefe, al Coronel Julio Secundino Dantas, quien ya se venía desempeñando en el cargo desde los meses previos. [11] Muchos confunden este hecho, con la ley numero 536 de la Provincia de Buenos Aires, dictada por el gobernador General Martín Rodríguez el 24 de diciembre del año 1821, a instancias de su Ministro de Gobierno, Don Bernardino Rivadavia, creando una Policía en la Provincia de Buenos Aires, sin mayor trascendencia.[12]

O sea, que como consecuencia de la Federalización de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires cede a la Nación, una porción de su territorio, en el cual se asienta hoy la Capital Federal de la

[9] **Comisario General, Héctor Abel Maggi,** op. cit.

[10] Presidencia de Julio Argentino Roca. Sobre el tema ver, **Osvaldo Barreneche**: *"De brava a dura. La policía de la provincia de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX" .*

[11]A raíz de la gestión del Coronel Dantas, llegaron los primeros efectivos policiales a Mar del Plata en diciembre de 1880, ocupando una comisaría creada con la fundación de la ciudad el 10 de febrero de 1874, situada al lado del edificio de la actual Municipalidad. Un sargento y seis efectivos, era toda la dotación en ese momento. **Fuente: http://www.mardelplata-ayer.com.ar/policia.html**

[12] Ver nota anterior sobre este tema.

República Argentina, proceso que originó distintos traslados de instituciones y una amplia reestructuración, tanto provincial, como nacional, por largos años.

La promulgación de la ley del 13 de diciembre del año 1880 de la Provincia de Buenos Aires, marca el inicio del nuevo ordenamiento institucional con los entonces '**Comisario de Ordenes", "Meritorios"** y **"Partidas de Campaña".** La Jefatura se estableció en la ciudad de La Plata, en el edificio proyectado por el Ingeniero Pedro Benoit, dividida en tres partes: Departamento de Policía , Cárcel de Detenidos y Cuartel de Bomberos.

"La vestimenta policial de la primera época, era la burda de campaña y recién en el año 1910 se proveyó la vestimenta "oficial". Para verano, se utilizaba uniforme de pantalón y chaqueta de color blanco, con rígido cuello liso. Correaje con cinturón de hebilla plateada, con cadena que cruzaba la cintura hasta la empuñadura del espadín, hacia la izquierda y zapatos negros. El casco era prusiano, color blanco. El uniforme de invierno, se transformaba en azul marino con llamativos botones blancos o dorados, según la jerarquía. Con estos uniformes, desaparecía la figura del antiguo funcionario reclutado de las milicias disueltas, a medida que el desierto provinciano se hizo pacífico. El "milico" dejó paso al policía. Era nada más que un símbolo, porque con el nuevo uniforme, aparecía también la Institución sólidamente constituida, con la cual había soñado el coronel Dantas en 1880".[13]

En cuanto a la "Policía de la Capital", a partir del año 1910 va ampliando su jurisdicción, asumiendo distintas funciones. Durante la Presidencia de José Figueroa Alcorta (12-03-1906 a 12-10-1910), comenzaron a sucederse hechos políticos y sociales inéditos en la República Argentina, a raíz del creciente accionar del movimiento anarquista. Ello, dio pie al comienzo de tareas represivas a cargo de la **"Policía de la Capital,** ya llamada **"Policía Porteña"**. El 1° de mayo de 1909, el Coronel Ramón Lorenzo Falcón, jefe de dicha fuerza, ordena una represión indiscriminada contra manifestantes anarquistas y socialistas, reunidos para conmemorar el día Internacional de los Trabajadores, con un saldo de once manifestantes muertos, recibiendo heridas otras ochenta personas, entre ellos, muchos niños.

Las cosas no quedaron ahí: *"El 4 de mayo, más de 60.000 personas se concentraron frente a la morgue, esperando la entrega de los*

[13] Fuente**: http://www.mardelplata-ayer.com.ar/policia.html**

cadáveres para acompañarlos hasta la Chacarita. En un acto de barbarie sin precedentes hasta el momento, pero que se tornará una tradición de aquí en adelante, la policía le arrebató los féretros a las familias obreras, para impedir que se concretara el multitudinario cortejo fúnebre. Los "cosacos" dispersaron a la mayoría, pero 4.000 aguerridos militantes lograron llegar hasta el cementerio. A la salida, integrantes de la comisaría 21, volvieron a balear a los obreros". [14] El 14 de noviembre de 1909 el coronel Falcon, moría asesinado por el anarquista ucraniano-argentino, Simón Radowitzky .[15]

Cuatro años antes, el Presidente Figueroa Alcorta, crea la **"División de Orden Social"** , dependiente de la Sección de Investigaciones para control del anarquismo, expresión que implica una tarea de espionaje sobre la actividad de este grupo político. En 1910, nace la **" División de Orden Público"**, luego rebautizada de **"Orden Político"**, "*usina de un descomunal caudal de datos y documentos, producidos por los infiltrados en grandes y pequeñas reuniones anarquistas primero, comunistas después*".[16]

Otro hecho, marcó, el accionar policial. Entre el 9 y el 14 de enero del año 1919, en momentos en que se sucedía los acontecimientos bautizados como la **"Semana Trágica"**, el Presidente Hipólito Yrigoyen, designa como Jefe de la **"Policía de la Capital",** al Coronel Luis J. Dellepiane. Obreros anarquistas y socialistas habían tomado los "Talleres Metalúrgicos Vasena", en reclamo de la reducción horaria laboral. El presidente ordenó desalojar el establecimiento y la represión

[14] Fuente :*El Historiador.* **Felipe Pigna.**

[15] **Simón Radowitzky,** nacido en Ucrania (10/09/1891) y fallecido el 29/02/1956, del año 1956, fue un militante obrero anarquista ucraniano-argentino de origen judío. Condenado a cadena perpetua, se lo recluyó en el Penal de Ushuaia, donde se constituyó en uno de los presos más célebres de esa cárcel. Indultado tras 21 años de encierro, abandonó la Argentina y luchó en el bando republicano durante la Guerra Civil Española. Murió en México, D.F., donde trabajaba en una fábrica de juguetes, a los 65 años de edad.

[16] Extraído del excelente trabajo **de Lila Caiminari:** "*En Guerra Contra el Hampa. Policía y Modernización Tecnológica en el Buenos Aires de los años Treinta".* (www.crimenysociedad.com). En dicha afirmación, hace referencia a: "Archivo General de la Nación, Fondo Agustín P. Justo, Cajas 45, 46, 47 y 48, Ministerio del Interior. **Laura Kalmanowiecki** ha reconstruido esta secuencia en su tesis: **Military Power and Policing in Argentina**, 1900-1955, Tesis Doctoral, New School for Social Research, 1995, p. 100.

indiscriminada, dejo un saldo de entre 141 a 700 muertos, según sean los autores que tratan el tema.[17]

Estos sucesos, marcan que a una policía local, como era la de la "Capital de la Ciudad de Buenos Aires", se le adjudican competencias nacionales. Es, que en **este momento histórico, tenemos una Policía de base territorial y municipal, (Policía de la Capital), dependiente del Gobierno Nacional y cuyas atribuciones en materia de Inteligencia y Seguridad del Estado, cubren todo el país.** El proceso de concentración, es acompañado con una expansión de las competencias policiales en el espacio municipal y de la reducción de la Participación Vecinal en materia de Seguridad, que tiende a desaparecer. Comienza el sesgo de una "Policía Política", destinada a cubrir las necesidades del "Orden Público", según sea el gobierno de turno.

Se mantiene la tendencia de vincular a la policía con los avatares de la política, en un marco organizacional de corte militar. Un ejemplo clásico ocurrió durante el gobierno de Juárez Celman, quién militarizó a la policía en el año 1890. En un desfile al que asistió el Presidente, participaron 2.200 agentes: 1.550 revistaban como efectivos de Infantería, 320 de Caballería y 350 Bomberos. [18] Esta organización no era meramente ceremonial, pues al producirse poco después la llamada "*Revolución del Parque"* (26 de julio de 1890), la Policía, que combatió del lado gubernamental, tuvo 54 bajas.

La tendencia a la militarización y politización de la Policía de la Capital, recordemos, constituida por antiguos efectivos de la "Policía de la Provincia de Buenos Aires", continúa después del derrocamiento del Presidente Hipólito Yrigoyen, producido en el año 1930, por las Fuerzas Armadas Argentinas, al mando del General José Félix Benito Uriburu. Allí las antiguas agencias de "inteligencia interior", se unifican en *"la célebre **Sección Especial** …punto álgido de una dedicación al espionaje y la represión política de la Policía de la Capital, que para entonces tenía tres décadas de vida institucional formal"*. Dicha sección, quedo cargo de Leopoldo Lugones (hijo), famoso por el uso de la picana eléctrica, como método habitual en los interrogatorios a disidentes políticos.[19]

[17] Acerca de este tema ver en el "Capítulo V" : *"El Factor de la Inteligencia Policial en la Policía Provincial"*, donde se compara similar procedimiento en la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

[18] De ahí que la tradición populiza el término "milico", al referirse al Policía.

[19] **Carminari, Lía:** Obra Citada. La negrita es propia.

"*En su libro testimonial,* - dice Lía Carminari- *elocuentemente titulado* **Los torturados (1931),** *Salvadora Medina Onrubia, describe el giro tomado por la policía porteña, desde el golpe de estado: "Miles de personas han sido encarceladas. Toda la vida social argentina, se encontró de repente en manos de ese personaje inferior y anormal, que encarcelaba impunemente, que insultaba, que amenazaba, que hacía torturar.* ***Con Lugones*** *..la sección.* ***Orden Político****, en su acción tenebrosa, no respetó nada...". El relato de esta víctima prominente, coincide con muchos más,…Todas ponen en el centro al personaje más siniestro (y desde entonces, más emblemático) de la policía porteña de los treinta: Leopoldo "Polo" Lugones (h), jefe de la* ***División Orden Político*** *y responsable de la persecución, encarcelamiento y tortura de centenares de comunistas, anarquistas y radicales" .*[20]

Este cuadro sintetiza con suma crudeza, la transformación de la Institución Policial, que pone sus prioridades en el delito político, antes que en el crimen común. Es fácil observar, que se entremezclan dos historias, la de la policía de Capital con la de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Vale la pena mencionar, que esta falacia histórica aún persiste y comienza, con la obra de Francisco L. Romay, llamada: **"Historia de la Policía Federal Argentina"**, que en cinco tomos, narra el origen de dicha fuerza policial entre 1580 y 1880. Obvio, que el título, no desmerece el contenido de la obra, pero no se ajusta a la realidad, ya que en el período que analiza el autor, no existía aún la Policía Federal Argentina.

En su libro, **"La Policía de la Provincia de Buenos Aires: Una Historia, 1580-1880",** el Comisario Héctor Abel Maggi, explica detalladamente esta distorsión histórica: "El complejo entramado político, que desembocó en la federalización de la ciudad de Buenos Aires, como Capital de la Republica, en diciembre de 1880, representó una bisagra institucional, no solo para el distrito designado como sede oficial del Estado Argentino, sino también para la provincia que cedió aquel territorio…Al traspaso de población, riquezas, instituciones y derechos, se sumó insólitamente , la cesión de una parte de la historia provincial, que pasó, sin mayores explicaciones a formar parte de la nueva memoria capitalina".[21]

Y continua: "*En ese sentido, la historia de la policía de la Provincia de*

[20] **Carminari, Lía:** Obra Citada. La negrita es propia.

[21] **Maggi, Héctor Abel**: Obra citada

Buenos Aires, es un caso emblemático. Creada en 1580 por decisión de Juan de Garay, sus primeros tres siglos de historia, con héroes, hazañas y leyendas, fueron virtualmente expropiados por la historiografía oficial porteña, que los hizo suyos por la necesidad de crear una épica, para las fuerzas del orden de la nueva Capital. Desde entonces, muchos creen que ambas policías comparten un pasado común, en un error generalizado, que se viene repitiendo desde hace más de 130 años".[22]

Poca difusión se ha dado, al libro titulado: **"Síntesis Histórica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, 1580-1980",** editado en diciembre del año 1980. La obra fue un trabajo realizado por la *"Comisión Permanente de Investigaciones Históricas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires",* creada por Resolución 40.809 del 5 de mayo del mismo año de la Jefatura, cuyo presidente fue el General de Brigada, Ovidio Pablo Ricchieri, en ese entonces, Jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y detallando con mayor amplitud, todo lo expuesto en este capítulo acerca de la historia de la policía provincial.

Gendarmería

Ejemplo de ello, es la creación de otro cuerpo especial de Seguridad. En efecto, por el año 1938 se crea la **"Gendarmería Nacional",** mediante Ley Número 12.367. La citada norma, define a este cuerpo, como "***Policía Militarizada Federal, sin que esto importe considerarla como parte integrante del Ejército de la Nación, del cual es independiente"***. La institución, pasa a depender (salvo en algunos supuestos excepcionales) del Ministerio del Interior.

Este control del Poder Civil no dura demasiado. El 26 de octubre del año 1955, un decreto del Presidente Eduardo Ernesto Lonardi, la traspasa a la órbita del Ministerio de Ejército. Se mantendrá así hasta el año 1983, donde comienza un complejo proceso de cambio, culminando en el año 1992, cuando la Ley de Seguridad la coloca definitivamente en el área del Ministerio del Interior, como Fuerza de Seguridad, excluyéndola del área de las Fuerzas Armadas Argentinas.

[22] **Maggi, Héctor Abel:** Obra citada

4.- Período del Estado Contemporáneo. Creación de la Policía Federal Argentina. (1943 – 1983)

El 24 de diciembre de 1943 se firmó el Decreto Número 17.750, mediante el cual se crea la **"Policía Federal Argentina".** La nueva fuerza, estaría a cargo de una persona con el título de **"Jefe de la Policía Federal",** que sería al mismo tiempo **"Jefe de la Policía de la Capital".** La institución, nace sobre la base de la "Policía de la Ciudad de Buenos Aires", que a su vez, reiteramos, se encontraba conformada con efectivos de la antigua "Policía de la Provincia de Buenos Aires", cedidos por este Estado Provincial al Estado Nacional.[23]

Este sistema de doble mando dura poco, pues a partir de un nuevo decreto aprobado en diciembre del año 1944, la **"Policía de la Capital"** se disuelve, quedando en funciones únicamente la **"Policía Federal Argentina" ,** traspasando la **"Policía de la Capital"** a la **"Dirección de Interior de la Policía Federal",** sistema que entra en vigencia, a partir del 1° de enero del año siguiente.[24]

El proceso de centralización y concentración había alcanzado su punto más alto. La Seguridad, que había comenzado en manos de los **"Alcaldes de Barrio",** concluye terminando en una estructura policial profesionalizada y federal, con jurisdicción nacional. A grandes rasgos, la evolución de la "Policía Federal Argentina", se asemeja a los modelos policiales de eficiencia burocrática, descriptos al analizar la historia de la policía norteamericana. *En ese sentido la Policía Federal es claramente una organización burocrática legal, de administración impersonal, disciplinada y racional.* Sin embargo, se observa que si bien es en esta estructura, donde se desarrollaron en gran medida parámetros de alta calidad profesional, también se verificaron las ya señaladas tendencias a la militarización, a la politización y a la centralización y concentración de funciones, producto de la particular situación histórica de nuestro país.

[23] Esta fecha de creación de la Policía Federal Argentina, contradice el titulo de la Obra de Romay, ya que la misma culmina en el año 1880. Lo más curioso del tema, es que los cinco tomos, están incorporados en la Biblioteca Policial de la Policía Federal Argentina.

[24] Proceso similar, como veremos más adelante, al del traspaso de ciertas áreas de la "Policía Federal Argentina", a la "Policía de la Ciudad de Buenos Aires", el 1° de enero del año 2017, tal como se verá en el "Capítulo VII".

Fundamento de lo anteriormente expresado, es lo siguiente: desde el 6 de setiembre del año 1930 hasta el 10 de diciembre del año 1983, es decir, durante unos 53 años, la "Policía de la Capital" y su heredera la "Policía Federal Argentina", la jefatura de este cuerpo, solo en 8 años, fue ejercida por un policía de carrera. Durante los otros 45 años, la conducción estuvo a cargo de personal de las Fuerzas Armadas Argentinas, en particular Ejército y Marina.

Con respecto al último período, José Manual Ugarte, dice ***"...puede concluirse ... que las estructuras latinoamericanas se caracterizan por identificar Defensa Nacional y Seguridad Interior, generalmente bajo el rótulo omnicomprensivo de "Seguridad Nacional", por subordinar a las Fuerzas de Seguridad y a los Cuerpos Policiales a las Fuerzas Armadas, o bien establecer las dependencias de las primeras a un Ministerio de Defensa, por la vigencia de conceptos bélicos en la vigencia de Seguridad Interior...".***[25]

Asimismo señala que "*...puede ser mencionada la notable diferencia que exhiben los sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior vigentes en Europa Occidental, respecto de los anteriores…La cuidadosa distinción conceptual existente entre los referidos conceptos, se traduce en la dependencia ... de las Fuerzas y Cuerpos Policiales al Ministerio del Interior y en la existencia de dependencia de subordinación de las mismas, a las Fuerzas Armadas...".*

Las tendencias a la reforma y flexibilización del Estado, así como la privatización de gran parte de las empresas estatales, crearon una brecha en un principio dominante de los modelos latino y argentino, que los diferenciaba del modelo anglosajón: **el absoluto estatismo, en el ejercicio de la coacción.**

5.- Período Democrático (Desde año 1983 en adelante)

A partir de diciembre del año 1983, los sucesivos gobiernos democráticos, comienzan un proceso de reforma del "Sistema Policial

[25] Abogado. Profesor de Derecho Administrativo de la UBA y de Seguridad Interior de las Escuelas Superiores de Gendarmería Nacional Argentina y Prefectura Naval Argentina, autor del libro **"Seguridad Interior",** Editorial F.A.I., Buenos Aires, 1990.

Argentino", logrando fuertes resultados en el área de la desmilitarización. El eje de ese proceso, se fundamenta en dos leyes: la Número 23.554 de **"Defensa Nacional",** sancionada el 13 de abril del año 1988 y la Número 24.059 de "**Seguridad Interior",** sancionada el 18 dediciembre del año 1991.La primera de ellas, marca las diferencias entre "Defensa Nacional" y "Seguridad Interior", separando las competencias de las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales y de Seguridad. Se establece la prohibición a las Fuerzas Armadas de intervenir en cuestiones de Seguridad Interna, ya se trate de conflictos sociales localizados, generalizados o agresiones internas de cualquier gravedad. Textualmente dispone ***"... las cuestiones relativas a la política interna del país, no podrán constituir en ningún caso, hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares...".***

La segunda, en su artículo segundo, declara que: *"...a los fines de la presente ley, se define como Seguridad Interior, a la situación de hecho, basada en el derecho, en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de sus habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, que establece la Constitución Nacional".*

El mismo Cuerpo Legal, crea un Sistema de Seguridad Interior integrado por el Presidente de la Nación, el Congreso Nacional, los Gobernadores y las Policías de las Provincias que adhieran a la ley, los Ministros de Interior, de Defensa y de Justicia, la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval.

Estas dos leyes junto con un grupo de disposiciones complementarias, han establecido las bases para una efectiva política de desmilitarización de la Policía. Sintéticamente, los principales puntos que surgen de este complejo legal son:

- **Defensa, definición y competencias:** Amenazas exteriores, Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa.
- **Seguridad, definición y competencias:** Resguardo de derechos y garantías, Fuerzas Policiales y de Seguridad, Ministerio del Interior.
- **Gendarmería y Prefectura, dependencia orgánica:** Pasan de la dependencia orgánica de Ejército y Marina, a la del Ministerio del Interior (junto con Policía Federal). Jefaturas de los propios Cuerpos.
- **Creación de sistemas de control civil:** Sistema de Seguridad Interior (conducción presidencial, coordinación ministerial). Sistemas de controles parlamentarios (bicameral).

- **Jerarquización de la autoridad civil:** Creación de la Secretaría de Seguridad Interior (Nación), creación del Ministerio de Seguridad (Provincia de Buenos Aires), por ejemplo.
- **Ratificación del Profesionalismo Policial:** Por ejemplo, Ley Número 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires del año 1998, que en su artículo 3º refiere a los cuerpos policiales de la siguiente manera:***"... instituciones civiles armadas, jerarquizadas y con carácter profesional".***

El circulo se cierra con la creación de la **"Policía de Seguridad Aeroportuaria" (PSA),** encargada de proteger y resguardar la seguridad de los aeropuertos del país, creada mediante el Decreto 145 del año 2005. Por tal instrumento legal se transfirió la antigua **"Policía Aeronáutica Nacional" (PAN**), desde el ámbito del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior, creándola como una fuerza autárquica, incorporándola al Sistema de Seguridad Interior, establecido por la Ley 24.059.

Con el decreto 785/08, se aprobó la estructura orgánica y funcional del Organismo, mediante el número 836/08, se organizó el Régimen profesional del Personal Policial de **la "PSA"** y por el número 1190/09, el régimen profesional del Personal Civil, todos reglamentarios de la Ley 26.102 de "Seguridad Aeroportuaria". Ambas Fuerzas de Seguridad, tuvieron orígenes en hechos de suma resonancia, que impactaron a la opinión pública.

La **"PAN"** comienza a idearse alrededor del año 1976, por impulso del entonces comodoro Luis M. Etchegoyen, a raíz de un atentado contra un avión C-130 Hércules de la Fuerza Aérea Argentina, mientras decolaba del aeropuerto de la ciudad de San Miguel de Tucumán. El hecho costó la vida de seis personas, la destrucción parcial de la aeronave y una perdida material valuada en 4 millones de dólares.[26] Producido el golpe de Estado del 24 de marzo del año 1976, el Brigadier General Agosti, logró dotar a la Fuerza Área de una policía propia. A raíz de la ley 21.521, sancionada el 31 de enero de 1977, nace la **"Policía Aeronáutica Argentina"**, con la finalidad no solo de custodiar los

---

[26] **Etchegoyen, Luis M.,** "*La seguridad en la actividad aeronáutica",* artículo publicado en Revista Aeroespacio, Año XXXVI, N° 390, Mayo-Abril, Buenos Aires, 1976.

aeropuertos nacionales, sino también de impedir el contrabando de mercaderías.[27]

La Ley la definía como *"una fuerza de seguridad militarizad con jurisdicción en el aeroespacio"* así como *"en las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres, radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aerospaciales, en lo que no afecte a la jurisdicción militar siempre que esta última sea atribuida por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea.* También ejercía aquellas funciones "*en los casos de infracciones de competencia federal, que compromete el empleo del medio aéreo o la seguridad de la aeronavegación***",** dependiendo del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina.[28]

El 17 de septiembre del año 2004, la policía española incauta en el Aeropuerto de Barajas, 4 valijas que tenían el rótulo de "Embajada Argentina en España", conteniendo estupefacientes, transportadas en un vuelo de la Compañía Aérea "**Southern Winds" (SW).** La carga fue valuada en un millón y medio de euros y el caso puso en tela de juicio la eficacia de la **"PAN".**[29]

Ello motivo, que el entonces presidente de la Nación, Néstor Carlos Kirchner a través del ya citado Decreto 145/05, transfiera orgánica y funcionalmente a la *"PAN",* desde el ámbito del Ministerio de Defensa a la esfera del Ministerio del Interior, creando así la ***"Policía de Seguridad Aeroportuaria" (PSA)*** e incorporándola, como antes se dijo, al sistema establecido de la Ley 24.059 de "Seguridad Interior".

"La decisión gubernamental de conformar esta nueva policía especializada, dio lugar a un proceso institucional que resultó novedoso por tres razones significativas. En primer lugar, porque a esta novel policía se la estructuró sobre la base de nuevos parámetros doctrinales, organizacionales y funcionales que fueron elaborados y formulados por el equipo de la Intervención. En segundo término, porque, de acuerdo con ese modelo policial, constituyó la primera experiencia institucional de una policía con mando civil, es decir, con una estructura de dirección superior

[27] **Runza, Ricardo Adrián "***La Nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria: ¿Continuidad o Cambio?".*

[28] **Sain, Marcelo Fabián** *"La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina (2005-2009)***.**

[29] También conocido como el *"Caso de las Narcovalijas*" o el **"***Caso Southern Winds***".**

y administración general conducida por funcionarios especializados en asuntos de seguridad pública pero sin estado policial. Y, en tercer lugar, porque significó la creación en el ámbito federal, de la primera institución policial en democracia".[30]

Según la ley de su creación, posee jurisdicción solo en el territorio físico de los aeropuertos y aeródromos nacionales y a diferencia de otras fuerzas, esta compuesta solo por un cuadro de oficiales. Los avatares de la política nacional, hicieron que entre el año 2005 y el 2008, las autoridades ejecutivas, no impulsaran su formación y crecimiento, tal como estaba ideado en la propuesta inicial. Marcelo F. Saín, quien fuera el primer interventor civil de la fuerza, sostuvo: *"Los designios reformistas fueron colocados como un objetivo estratégico por la Intervención civil. De ese contexto de origen, derivaron las idas y vueltas que caracterizaron el proceso institucional llevado a cabo por esa Intervención… Recién a partir del 2008, la Intervención contó con un manifiesto respaldo institucional y administrativo de parte del Ministro del ramo, Aníbal Fernández y en particular, de su equipo de gestión, lo que constituyó una condición fundamental para la conformación de la PSA".*

[30] **Saín, Marcelo Fabián** Obra citada.

CAPÍTULO QUINTO

Un Poco de Historia en la Historia de la Policía Argentina. Los Derechos Fundamentales de las Personas

Principios Generales

"La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, necesita de una fuerza pública, por lo tanto, esta fuerza ha sido instituida en beneficio de todos y no para el provecho particular de aquellos a quienes ha sido encomendada". (Asamblea Nacional Constituyente, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, París, 4 -11 de agosto de 1789).

Esta definición, originada en la más pura ideología liberal, a pesar de sus ya largos 220 años de antigüedad, no ha podido ser superada y encuadra a la perfección, al delimitar el ámbito en el cual debe moverse la institución policial. En palabras más actuales, podríamos decir que la Policía, es la institución encargada de velar por el mantenimiento del orden social y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas del Estado. Todo ello a través del desarrollo de un conjunto de labores institucionales, que giran en torno del control del delito, mediante su prevención, conjuración e investigación. Y sobre este tema, seguimos a autores como Marcelo Saín e Isabel Albaladejo Escribano, comentando dos excelentes trabajos sobre Seguridad Pública, cuyos títulos se consignan en nota al pie.[1]

Ambos coinciden en que las tres funciones básicas de la Institución Policial en una democracia, son la siguientes: *1. La prevención de delitos, 2. La intervención en la represión de delitos, a través de su participación en la investigación criminal, 3. El mantenimiento de la situación de seguridad pública, mediante acciones que apuntan a prevenir, neutralizar y conjurar cualquier tipo de hecho -violento o no- que obstruya, limite o*

[1] **Saín**, **Marcelo Fabián:** *"Seguridad, Democracia y Reforma de la Organización Policial en la Argentina",* mayo de 2003. **- Escribano**, **Isabel A.** junio 2006 **"***La Seguridad Ciudadana para la Garantía de Derechos Humanos: Un Deber de los Estados***".**

cercene la paz social y la libertad personal o vulnere la situación de seguridad de las personas.

En consecuencia, dicha función, consiste en la protección brindada a las personas frente a determinados riesgos, que suponen una lesión a sus derechos y libertades, ejercicio que cuenta con el aval de y la conformidad de los ciudadanos.[2] Tal concepto, difiere esencialmente del tradicional rol asignado al Sistema Policial, encuadrándolo como un agente represor. Y como la misma definición lo indica, ello implica el **Ejercicio de un especial servicio** a la Comunidad, actuando siempre en el marco de la **legalidad.**

Tal misión, se orienta al tratamiento y la resolución de aquellos incidentes o eventos criminales, que en su conjunto, constituyen grupos de *"problemas delictivos",* cuyo desarrollo vulneran la situación de seguridad ciudadan. Un *problema delictivo* está conformado por un *grupo de incidentes o eventos criminales de similar naturaleza y modalidad* –por ejemplo, robos, hurtos, secuestros, asaltos, lesiones, homicidios, etc.- que impone la intervención policial, a los efectos de su prevención, conjuración o investigación.[3] De allí, que ningún desajuste o anacronismo en la actividad policial, se podrá mejorar, si todo ello no se inscribe en el marco de un *proceso de cambio y modernización de las formas de trabajo policial, en las funciones de prevención delictiva e investigación criminal y en la vida institucional de la agencia policial*.

Explica Marcelo Saín, que el primer componente de una política de seguridad ciudadana, es la demostración práctica de una capacidad de acción por parte de las autoridades, cuyo objetivo es infundir un sentimiento de seguridad en la población, acerca de que la autoridad está en control de la situación, mediante la aplicación de la ley y las políticas de prevención. La garantía del Derecho Humano a la Seguridad Ciudadana, es una obligación del Estado sobre la cual se legitima su propia existencia, brindando protección al individuo en sí y como parte de la sociedad a la que pertenece, en el libre goce de sus derechos.

Cuando la Autoridad Pública, ante casos de "turbulencia urbana" pierde ese norte, actúa ex post facto, incrementando un sentimiento social reactivo, mediante la creación de mayores mecanismos punitivos, generalmente alejados de la realidad, como ocurrió con emblemático caso

[2] Referencia **Isabel A. Escribano,** artículo citado.

[3] **Sain, Marcelo Fabián:** Obra citada.

"Blumberg". Por lo tanto, la seguridad no es la **orientación sustantiva del orden público, sino una cualidad de éste**. En la medida que las personas ejercen libremente sus derechos fundamentales, las instituciones aseguran esos derechos y los particulares se someten en sus relaciones a la ley, la seguridad surge como la consecuencia del orden democrático y una variable dependiente del mismo.[4]

Es que, desde los orígenes de nuestra Nación como Estado, ha imperado "..*una concepción policialista de la seguridad pública, es decir, se sostuvo hasta la actualidad, que las funciones de represión del delito y de resguardo del orden social debían estar en manos de la policía, debido a que era ésta la institución poseedora de las cualidades más aptas y por lo tanto, la herramienta con la que cuenta el gobierno y la sociedad para controlar la criminalidad".*[5]

Cambiando el enfoque de este criterio, también se debe sostener, que dentro del marco de un Régimen Democrático, la Función por excelencia de la Policía es dar eficacia al Derecho. Con los instrumentos que le brinda la sociedad, en especial, la autorización de utilizar la fuerza legal, con el fin de asegurar el respeto y garantía de todos los derechos de las personas, misión que tiene una incidencia directa su calidad de vida. Esta misión superior, hace al **Policía** sujeto de una serie de derechos profesionales correlativos al peligro y dedicación a la propia función, más allá de los derechos fundamentales inherentes a su dignidad humana, aspecto este reiteradamente ignorado por la propia institución y por las autoridades políticas de turno.

Antecedentes

Llegado a este punto, se hace imprescindible, efectuar una pequeña síntesis de la situación institucional de la Policía en Argentina a partir del año 1983, con el fin de que analizando las causas de un proceder errático, se efectúe un correcto diagnóstico, acertando con las soluciones adecuadas. Se incluye dicho análisis en este capítulo y en el siguiente se

[4] **Escribano**, **Isabel A. :** Articulo citado.

[5] *"Construcción del deber ser en la revista mundo policial***." Samanta Bonelli, Anahí Bukart, Mariana Galvani, María Bernarda García y Paula C. Marino**, donde hacen referencia al libro de **Marcelo Saín:** *"El leviatán azul",* S.XXI Ed., Bs. As. 2008.

realiza un estudio de la Crisis de la Seguridad Pública en la Provincia de Buenos Aires, durante similar período.

Previo a ingresar de lleno en este escenario, a modo de reflexión, podemos afirmar que recurrentemente los analistas se esmeran en fijar como punto de eclosión de la crisis del sistema policial y por ende, la profundización de la **"Crisis de la Inseguridad",** el principio de la década del 90 del siglo XX. Aunque en realidad, como expresa el autor, Osvaldo Barreneche, la cuestión policial, siempre fue debatida en Argentina: "*Bastaría con descender, de las oficinas de redacción a los anaqueles que contienen los diarios de los siglos XIX y XX, para constatar la falacia de la excepcionalidad de la crisis contemporánea.*[6] . Si bien ello es cierto, la alusión a los '90, hace referencia a que el problema, se hizo visible al diario convivir del ciudadano argentino, a raíz de las nuevas tecnologías de comunicación.

Existen innumerables estudios sobre este tópico, estimamos el más adecuado a los fines de este trabajo, la ponencia presentada en el Seminario Internacional *"Políticas de Prevención del Crimen y la Violencia en Ámbitos Urbanos"*, organizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Universidad de Los Andes, Colombia, entre el 22 y 23 de mayo del 2003, cuyo autor es el Doctor Marcelo Fabián Saín y al que ya hicimos referencia en el punto anterior.[7]

Lamentablemente, el proceso de democratización que se inició en Argentina en el año 1983, no trajo consigo la conformación de un "**Sistema de Seguridad Pública",** que permitiera identificar, abordar y procesar, el conjunto de los conflictos sociales relacionados con conductas que configuran delitos.[8]

[6] *"Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX***".- Barreneche**, **Osvaldo,** Doctor en Historia (Univertsity of Arizona). Centro de Investigaciones Socio Históricas (CISH), Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Lanús, **Galeano, Diego R,** Licenciado en Sociología (Universidad Nacional de La Plata). Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC).

[7] **Saín, Marcelo Fabián.** Politólogo y Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del "*Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad* (*PIFAS*) de la *Universidad Nacional de Quilmes" (UNQ)*, Argentina. El trabajo, se publicó bajo el título ya citado.

[8] "**Sistema de Seguridad Pública"**: conjunto de instituciones que intervienen en el entorno de los conflictos sociales, originados en la comisión de hechos socialmente dañosos o ilícitos. Entre los actores, destacamos dos: El Estado,

Por lo tanto, comenta el citado autor, el retorno de la democracia, en el plano de la "Seguridad Ciudadana", no significó la consolidación del imperio efectivo de la ley, sino que durante bastante tiempo, consolidó situaciones de violentos abusos de los derechos humanos, a través del ejercicio de un poder ilegal y arbitrario por parte de ciertas agencias públicas. En este primer tramo de la historia, el Estado se mostró incapaz *de asegurar la efectividad de sus leyes y de sus políticas a lo largo del territorio nacional.* Quedó demostrado la ineficacia de políticas estatales en el sistema de Seguridad Policial y Judicial. Por un lado, no supo identificar, procesar y resolver adecuadamente los nuevos conflictos sociales y por otro, ignoró el crecimiento de un nuevo tipo de delito y su complejidad, que difería del "Delito Tradicional". Consecuentemente, resultó imposible dar con las soluciones adecuadas para: *prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir tales conductas.*

El aumento de la criminalidad en esa etapa histórica, dio lugar a una profunda **"Crisis de Seguridad**", fenómeno que tuvo su expresión más elocuente en el colapso del **"Sistema Judicial y Policial".** El escenario, no fue en su oportunidad apropiadamente analizado, impidiendo elaborar lineamientos para modernizar el sistema acorde a los parámetros de eficiencia y legalidad, necesarios para su funcionamiento y organización. Y en ese contexto, llamaron la atención, aunque sin profundizar la cuestión, dos tópicos: a-) las formas tradicionales de organización de los Sistemas Policiales de nuestro país y las modalidades habituales de prevención e investigación criminal, b.-) la problemática del delito, su aumento y su complejización, particularmente la estructuración de ciertas modalidades particulares de criminalidad organizada.

El Modelo Tradicional de la Seguridad Pública

Ante este cuadro, el "Sistema de Seguridad" se estructuró sobre la base de un conjunto de *parámetros tradicionales,* originados en un largo proceso histórico, cargado de enormes contradicciones.

La Institución Policial Argentina se fue conformando básicamente como un organismo al servicio de los distintos gobiernos de turno, más que al servicio de las comunidades, en el marco de una concepción de la Seguridad asentada en el deber de protección del Estado o del concepto de "Orden Público" y no a favor de los derechos del ciudadano. En sí,

(sistema penal, agencias policiales, judiciales y penitenciarias) y la Comunidad.

como hemos visto en el Capítulo Tercero, este proceso, no es más que el resultado del "Modelo Latino" de Policía, heredado del antiguo sistema español, que no solo impactó en la República Argentina, sino también en la mayoría de las Agencias Policiales de América Latina.

Asimismo, esta evolución se realizó bajo la égida de un doble proceso institucional. Por un lado, durante los regímenes autoritarios, los gobiernos militares asumieron un férreo control de las policías y posicionaron a éstas como piezas claves del control represivo interno, dirigido por las Fuerzas Armadas. Ello trajo aparejado una manifiesta **militarización organizativa y funcional de las policías.** Y por el otro, durante los períodos democráticos, las sucesivas y diversas gestiones gubernamentales, delegaron sistemáticamente en las policías el manejo exclusivo de los asuntos de la Seguridad Pública, sin que en general, mediara ningún tipo de reconversión del perfil militarista que dichas instituciones habían asumido. ***Así, las agencias policiales de nuestro país, lejos de constituirse como policías civiles y ciudadanas, se fueron conformando como guardianes del orden político y como policías militarizadas, más sensible a las orientaciones e intereses de los gobiernos de turno, que a los dictados de la ley***.[9]

El Factor de la Inteligencia Policial en la Policía Provincial

En paralelo a la creación de cuerpos de inteligencia políticos-policiales de la Policía de la Capital, también entre los años 1935 a 1940 ya funcionaba dentro de la "División o Dirección de Investigaciones" de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la **"Sección Orden Social y Sección Orden Público",** creada como **"Servicios Especiales de Informaciones destinados a prevenir disturbios, movimientos sociales e incluso pronunciamientos revolucionarios".**[10] En mayo del año 1940 se disuelven esas tres secciones, constituyéndose un solo organismo, bajo la denominación **"Sección de Orden Social**". Cinco años más tarde, reorganizando el sistema, nace la Oficina de

[9] **Saín, Marcelo Fabián** Obra citada.

[10] **Funes, Patricia**, **"***El archivo de inteligencia de la Policía de la provincia de Buenos Aires: medio siglo de represión*"**,** en Revista Puentes, Buenos Aires, año 4, número 11, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2004. También,*" Dossier de la Comisión Provincial por la Memoria de la Plata"*, sobre la "DIPPBA", con datos extraídos del ya mencionado **"Libro Azul de la Policía".** La negrita es propia.

“Movimiento Político”.[11] Las similitudes con lo organizado por la policía porteña, vista en el Capítulo anterior, son notables.

El 20 de junio del año 1946, se inaugura la “**División de Orden Público”,** dependiente de la propia Jefatura de la Policía Provincial, destinada a monitorear las actividades sociales o políticas de todo habitante de la Provincia de Buenos Aires. El 8 de junio del año 1949, esta dependencia pasa a llamarse, Sección de **“Orden Público”.** Al año siguiente, se crea nuevamente, la **División de “Orden Público”,** disolviéndose la anterior dependencia.[12] En enero del año 1954, una nueva reorganización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires crea la **“Dirección de Orden Político**”, en reemplazo de la **“División de Orden Público”.**

La “Revolución Libertadora” del año 1955, interviene la Provincia de Buenos Aires y en el mes de diciembre, mediante el Decreto Provincial Número 3603, se crea el **“Servicio de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires” (SIPPBA**), con la jerarquía de dirección, designándose un militar a cargo de la misma, suprimiéndose la anterior dependencia.[13]

Los avatares políticos generan constantes cambios. Así, este Servicio de Inteligencia, es disuelto en agosto del año 1956, suplantándolo por una **“Central de Inteligencia”,** dependiente de la Jefatura de Policía. En el mes de julio del año siguiente,esta última es disuelta, creándose el “**Servicio de Informaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”, (SIP)**, bajo la égida también de la Jefatura de Policía. Uno meses más tarde, pasa a registrase como “**S.I.P.B.A”. (“Servicio de Informaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”).**

Por el año 1978 la dependencia recibe la denominación de “Dirección General de Inteligencia”, mediante la Orden del Día Número 24.498/78, adquiriendo la última sigla conocida: **“Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires” (DIPPBA).** El organismo, tuvo actuación hasta el 30 de abril del año 1998, fecha en que por Resolución

[11] Fuente: Comisión Provincial por la Memoria, La Plata.,

[12] Fuente: Comisión Provincial por la Memoria. La Plata. Provincia de Buenos Aires.

[13] **Funes Patricia**. Obra citada. Ver también: *“Los archivos de la represión como objeto de estudio“***,** por **Carolina Salvador.**

Número 9 del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires se la disuelve, gestión del León Carlos Arslanián.

La “Dippba”, contaba con varios departamentos, siendo el de mayor relevancia la **“División Central de Documentación Registro y Archivo”**, cuya misión era rastrear y documentar la conducta de toda persona consideraba “disidente político” y por lo tanto “peligrosa” a los intereses del gobierno de turno, en especial a aquellos elementos prontuariados como “comunistas” o “filo comunistas”, formándosele un “Legajo”, en el cual volcaban sus actividades, sean sociales, políticas, religiosas, deportivas y/o familiares.[14]

El acervo documental, recibió el nombre de **“Archivos de la Represión”,** documentando y registrando gran parte de la vida política argentina. El nombre de “Archivos de la Represión”, se origina en el año 1993, cuando el “Consejo Internacional de Archivos” en la Conferencia de su Mesa Redonda, celebrada en México, decidió conformar un “Grupo de Expertos” que estudiaran el actuar policial en los regímenes políticos latinoamericanos de la década de los años 70**. *“De este modo, esta categoría comprende a aquellos archivos producidos, con el fin de la persecución política y la represión y se encuentra directamente vinculada a la definición de “Instituciones Represivas”, por ser parte de los archivos de seguridad del Estado”***.[15]

La dedicación de estas líneas a un hecho histórico, que puede parecer nimio, no es inocente. La cronología de los hechos demuestra el interés en la creación de distintas Agencias Policiales, solo destinadas a controlar las conductas políticas de los ciudadanos, en vez de dirigir su accionar a la prevención y defensa de sus derechos. Pero dicha

[14] **“Dossier Documentos. De lo Secreto a lo Público. La Creación de la DIPPBA”**, Comisión Provincial por la Memoria de La Plata. Nota del autor: Por orden del Ministro Arlasnián, se encargó primeramente al antropólogo Alejandro Inchaurregui (co- fundador del Equipo Argentino de Antropología Forense) el relevamiento y estudio de todos los archivos de esta Dirección de Inteligencia. No hubo presupuesto para la digitalización de tan importante acervo documental y la tarea quedo trunca. Posteriormente, mediante la ley número 12.642, (diciembre del año 2000) se transfirió el Acervo Documental a la “Comisión Provincial por la Memoria”, organismo, de brillante tarea en la conservación, estudio y digitalización de este inmenso patrimonio documental.

[15] **Marengo, María Eugenia: “***Lo aparente como real”. (Un análisis del sujeto “comunista”, en la creación y consolidación, del servicio de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, 1930-1962) .*

información, no solo se utilizó en actividades políticas, sino también en extorsiones, captación de voluntades, presión a jueces y hombres públicos, etc. Es que justificando la lucha contra disidentes políticos, los datos recabados fueron útiles para la comisión de todo tipo de ilícitos. Las Direcciones de "Orden Político" y "Orden Público", culminaron su proceso, convirtiéndose en Agencias de Informaciones o de Inteligencia Política y Social.

El Estado organizó un sistema ilegal, aún después del advenimiento de la democracia, aprovechando a la institución para actividades de espionaje, donde todo era posible. Hecho y derecho se confundieron por completo en una zona de indistinción entre lícito e ilícito, hasta tal punto que realizar cualquier tipo de acción contra una persona identificada en tales Legajos como "sospechosa", no era considerado delito.[16]

Los Otros Archivos Policiales

También debemos referirnos a otra manera de rescatar la historia policial, ya que lo explicado en el apartado anterior, alude a la utilización de la función policial como un instrumento de inteligencia interior, sobre disidentes políticos. Pero, no es posible, obviar todo otro documento, mediante el cual la Institución Policial reflejó su accionar diario y cotidiano. Es que el arte de archivar, forma parte de la escritura de la historia que documenta una actividad y en este caso, la actividad de una función pública.

Por eso es necesario hacer mención a otro tipo de archivos, que muestran un costado distinto de la burocracia policial: legajos sobre las rutinas administrativas, reglamentaciones, sumarios, fichas dactiloscópicas. *"Incluso en la ciudad de La Plata, estas dos realidades están separadas por unos pocos metros: sobre la calle 54 está ubicado el viejo archivo de la DIPBA, que actualmente custodia la Comisión Provincial por la Memoria y también, caminando dos cuadras sobre la misma vereda, el Museo Policial de la Provincia de Buenos Aires, una*

[16] Durante el Gobierno de Manuel Fresco (1936-1940), se dicta un decreto de "Represión al Comunismo", creándose la Cédula de Identidad de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de que cada ciudadano tenga un "prontuario", documento obligatorio para la circulación y mediante la Orden del Día de la Repartición, Número 13.902 del 16 de julio de 1936, la Policía es autorizada a expedir certificados de buena conducta.

casa, que entre otras cosas conserva la biblioteca y documentación personal de Juan Vucetich".[17]

Si bien este tipo de documentación también ha sido considerado "secreto" o "confidencial", la versión de tal misterio, fue difundida por la propia policía, al posicionarse como la principal descrifadora de su historia. Como dice el autor citado, al referirse a los Archivos de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires: "*Aparecen oficiales que escriben folletines, comisarios que devienen poetas, coleccionistas de objetos, etnógrafos, anarquistas o aficionados de la detección, por mencionar algunas de las figuras que aquí se recuperan. Es probable que en el resultado final se haya desatendido bastante al policía armado, al infiltrado, al represor. Es que se trata de compensar la prolífica literatura existente sobre la policía como un locus horrendus, como la parte maldita, con estos otros personajes que (¡hay que admitirlo!) fueron también policías".*[18]

El estudio histórico de la Policía, no puede desatender el análisis de estos documentos, como un aporte más para comprender la funcionalidad de la misma, aunque por lo extenso del mismo, excede los límites de esta investigación. Basta con lo sintéticamente explicado en estos párrafos.

Modelo Tradicional de Policía. Consecuencias

Retornado al tema inicial, como resultado de este proceso histórico, se conformó un **Modelo Tradicional** de organización de la Seguridad Pública, cuyas características más importantes originaron: 1-) ***un desgobierno político*** sobre los asuntos de la Seguridad Pública y Policial, 2-) ***un autogobierno*** del Sistema Policial mismo y, por último 3-) ***la exclusión comunitaria de los Asuntos*** de la Seguridad Pública.[19]

En cuanto al primer punto, el modelo estuvo signado por un "**Recurrente Desgobierno Político"** sobre los asuntos de la Seguridad Pública, ya que la dirigencia política delegó en las propias policías, el

[17] **Galeano, Diego:** Buenos Aires, Argentina, Editorial Teseo, 2009.- ***"****Escritores, detectives y archivistas.-La cultura Policial en Buenos Aires. 1821-1910".*

[18] **Obra Citada Anteriormente.** La Policía Federal Argentina, también posee una "División de Museos e Investigaciones Históricas", llamada, "**Centro de Estudios Históricos Policiales "Comisario Inspector Francisco Romay",** principal historiador de la institución.

[19] **Sain, Marcelo Fabián**, Obra citada.

monopolio del tema. A su vez, estas Agencias de Seguridad, orientaron la solución del problema, sin intervención de otros organismos del estado y con un concepto totalmente distinto a la realidad. Ello respondió principalmente, a la permanente *falta de voluntad y/o capacidad gubernamental* para ejercer la conducción del Sistema de Seguridad Pública y Policial, dando lugar a una serie de deficiencias institucionales significativas, tales como:

a.-) ***la ausencia de un marco legal y organizacional*** adecuado, para el diseño y formulación de políticas o programas de Seguridad Pública, b.-) la ***falta de una burocracia compuesta por funcionarios*** *y* agentes gubernamentales especializados en los asuntos de la Seguridad Publica y en las cuestiones policiales y c.-) la ***carencia de instancias u órganos de consulta o asesoramiento gubernamental*** en la materia.[20]

En consecuencia, dirección, administración y control integral de los asuntos de la Seguridad Pública, así como la organización y el funcionamiento del sistema policial, fueron exclusivos resortes de las propias Agencias Policiales, generando así una suerte de "**Policialización de la Seguridad Pública".**

El fenómeno originó un proceso de "**Autonomía Política"** de la propia Policía, permitiendo que ésta definiera sus propias funciones, misiones y fines institucionales, se proporcione sus propios criterios y medios para cumplirlos o alcanzarlos y en ese marco, también, estableciera los objetivos y orientaciones generales de la seguridad en su conjunto. Se apuntaló una marcada *independencia doctrinal, orgánica y funcional* en el desarrollo y proyección de la institución, frente al gobierno estatal y a la sociedad misma, **permitiéndosele que actuara con frecuencia, como si estuviera por encima y más allá de la autoridad constitucional del gobierno** y resistiendo con bastante éxito a todo tipo de iniciativa gubernamental, tendiente a erradicar, reducir o cercenar dicha autonomía.

Dentro de este modelo, se entabló un **Pacto Explicito o Tácito,** mediante el cual el gobierno delegó totalmente la administración de la Seguridad a la Policía y lo que es más grave: **la formulación e implementación de su Política Criminal.** Delegando la conducción estratégica y operativa en la propia institución policial, aceptó no intervenir en el funcionamiento de la misma o en caso de hacerlo, actuar conforme

[20] Obra citada anteriormente.

a los parámetros indicados desde dentro de la propia fuerza. **A cambio de ello, la Organización Policial, garantizó al poder político, determinados límites de Seguridad Publica, con el fin de no afectar profundamente al conjunto ciudadano en su temor al delito.**[21]

En segundo término, el desgobierno político instaló el **autogobierno policial,** sobre la seguridad pública y el sistema policial mismo. Y en este escenario, las policías de nuestro país, se conformaron sobre la base de una *estructura orgánico-funcional centralista*. El resultado fue un *centralismo organizacional,* basado en la existencia de una conducción policial ejercida por un *"estado mayor"* de carácter castrense, con estructura cerrada, hiper jerarquizada y militarizada. Todo ello, asentando, **en un régimen de personal militarista, signado por una carrera policial y un sistema de personal, pases y ascensos de corte netamente castrense.**[22]

A su vez, el modelo concentró en un mismo departamento las funciones típicas de la "Seguridad Preventiva", como las atinentes a la "Investigación Criminal", sin diferenciar entre las mismas, por lo que muchas veces, tales tareas, se atribuyen a diferentes secciones o dependencias generando superposiciones, incongruencias y contradicciones organizacionales.

Las estructuras jerárquicas internas se compusieron por **Personal Superior** *y* **Personal Subalterno***,* constituyendo compartimentos estancos, emulando estructuras orgánicas castrenses, basadas en la diferenciación entre los miembros de la conducción y el resto de la institución. En el sistema de incorporaciones, pases y ascensos policiales, siguiendo este criterio, no se tenía en cuenta el aspecto profesional, sustentándose el mismo en la acreditación de cierta antigüedad de pertenencia a la fuerza, dejando a un lado la capacitación, aspectos personales o profesionales.[23]

[21] Por ejemplo: Impedir Secuestros extorsivos o Piratería del Asfalto.

[22] Veáse también en: *"Seguridad y policía en la Argentina. Los desafíos de la modernización".* **Esteban Germán Montenegro y Marcelo Fabián Sain.** Marzo de 2004. **"***Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana",* Quito, Guayaquil y Cuenca 24, 25 y 26 de marzo de 2004.

[23] En el año 1946, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Domingo Mercante, designó al **Teniente Coronel Adolfo Marsillach**, como Jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Marsillach, llevó a cabo una profunda reforma en la estructura y funcionamiento de la institución durante los cinco

Como resultado de ello, esta forma de organización se utilizó como mecanismo de *control político-institucional* interno de parte de la cúpula policial, sobre el resto de la fuerza. Y dicho control, además, abarcó algunas *prácticas subterráneas o paralelas*, desarrolladas al margen de la ley, pero no solo admitidas, sino también impuestas, reguladas, gobernadas y férreamente controladas por la propia cúpula y consentidas por el Poder Político.

Los reglamentos policiales, fueron utilizados como leyes máximas, asimilando un acto administrativo al valor de una norma legal. Hacia el exterior, el modelo tradicional estuvo orientado al ejercicio de un *control social extra-institucional,* no encaminado principalmente a la seguridad preventiva sino más bien, a la inspección y represión de todo tipo de conducta no delictivas -***generalmente inscritas en conceptos amorfos de salubridad y moralidad social.*** Conductas consideradas por la propia policía como vulneratorias de una cierta noción autoimpuesta de **"Orden Público*".***

Antes, que prevenir delitos, la Institución se erigió en una instancia de resguardo de un tipo de **"Orden Social", determinando tipos de criminalidad, decencia pública y/o seguridad originados en la propia institución y consentidos por el Poder Político y el Poder Judicial,** sin que deba dejarse de lado la actuación de "punteros políticos", con gran influencia sobe los Comisarios de cada zona.[24]

El uso discrecional de las facultades policiales para detener personas sin autorización judicial, sirvió como una modalidad de control social subterráneo, cuya máxima expresión en algunos momentos, se identificó con **la mano dura.** Se asimiló el concepto de **Prevención** con el de

años y un mes que duró su gestión. Según el autor, **Osvaldo Barreneche**, en su estudio: *"La Reforma Policial del Peronismo en la Provincia de Buenos Aires, 1946-1951"*¸ fue la reforma más importante de la policía provincial, desde la escisión de la Policía de La Capital en 1880, hasta las gestión de Carlos Arslanián en 1998. Ver también , **"Marsillach",** obra del escritor Atilio Milanta.

[24] *"De brava a dura. La policía de la Provincia de Buenos Aires, durante la primera mitad del siglo XX*"**. -Osvaldo Barreneche** .Nota de autor: Este articulo, analiza perfectamente lo explicado acerca del sistema de pases y ascensos y la filosofía aplicada en la formación policial: *"Entiendan que las palabras que les digo a ustedes, como Oficiales de Policía (explicaba Marsillach), son las mismas que hemos escuchado de nuestros Jefes, cuando nos hemos iniciado en nuestra vida militar. Fíjense qué similitud de ideas y de principios hay, entre las dos profesiones".* (Fuente: Articulo citado).

Disuasión, considerándose que la tarea preventiva, requiere exclusivamente un gran número de personal en las calles. Dicho personal actuaba preferentemente como una fuerza de choque social, en vez de constituirse en otra destinada a resguardar los derechos de los ciudadanos. De ahí, la recurrencia de este modelo a requerir insistentemente en contar con mayor cantidad de efectivos, en vez de desarrollar estrategias focalizadas en la prevención.

Todo ello dio lugar a ciertas modalidades del actuar policial, hoy en el olvido, pero que han signado su historia como una pesada mochila, difícil de desactivar en el tiempo. En un principio, mutó de brava a dura. Esto es, de una policía que dirimía localmente su espacio de poder, a través del ejercicio de una autoridad fuerte y que frecuentemente recurría a acciones extrajudiciales para la resolución de los conflictos, a cuenta y riesgo de sus propios apoyos políticos, a otra verticalmente estructurada y articulada en toda la provincia, que con el aval explícito de las autoridades, reprimió sistemáticamente la protesta social y la disidencia política. Contribuyó así, junto a otros actores políticos y militares, a crear las condiciones para la instalación posterior del terrorismo de estado en la Argentina".[25]

Desde el año 1983 y hasta el año 2009, la Policía de la Provincia de Buenos Aires, tuvo 25 jefes a cargo de la institución, un promedio de uno cada 12 meses. Algunos ligados a la represión durante el "Proceso de Reorganización Nacional", como el Comisario General Walter R. Stefani, otros como el Comisario General Wilfredo J. Aquilano, recordado por "La Masacre de Bugde", hecho este ocurrido el 8 de mayo del año 1987, que dio origen al sinónimo de "gatillo fácil" y por último el Comisario General Pedro Anastasio Klodczyk . Esta persona, Jefe de la mejor **"Policía del Mundo",** al decir del Gobernador Eduardo Duhalde, en sus cinco años de gestión (1991-1996), apareció vinculado con el tráfico de drogas, piratas del asfalto, grandes bandas de asaltantes de bancos y blindados, coimas por la prostitución y el juego clandestino, "arreglos" con delincuentes y el atentado contra la AMIA. A pesar de todo lo anterior, incluidos en su extensa foja de servicios, marcó un record de permanencia en el cargo, aún no superado por otro efectivo policial.[26]

[25] **Barreneche, Osvaldo** *"La Reforma Policial del Peronismo en la Provincia de Buenos Aires, 1946-1951".*

[26] A raíz de la **"Masacre de Budge"** ,se proclamó al día 8 de mayo de cada año, como el "**Día contra la Violencia Institucional",** fecha generalmente ignorada.

Motes, como la **"Brava",** la **"Dura",** la del **"Gatillo Fácil",** la **"Bonaerense",** la "**Maldita Policía",** entre otros, van enlutando el prestigio de la Institución, acumulando un gran descrédito en la sociedad de aquellos tiempos.[27]

La Policía Federal Argentina tampoco se quedó atrás. Míticos jefes, aún recordados en el imaginario popular como ejemplares justicieros, fueron símbolos de la ilegalidad. Evaristo Meneses, cuya frase más elocuente solía ser: "***la picana, es mi lápiz",*** aún es recordado como la leyenda de un "buen policía". Jefe de "Seguridad Personal de la Policía Federal Argentina", Luis Margaride, se hizo famoso por otros menesteres: *"Margaride, surgido en 1961 durante el gobierno de Arturo Frondizi, reapareció luego con Guido, Onganía y el retorno de Perón, conducía espectaculares campañas moralizadoras: detuvo parejas que se besaban en las plazas o desconocidos que entablaban relación en la calle, allanó hoteles alojamiento y efectuó razzias permanentes en lugares públicos"*.[28]

Alberto Villar, Jefe de la Policía Federal Argentina, durante el tercer mandato del General Perón y uno de los creadores de la "Alianza Anticomunista Argentina", más conocida como "Triple A", fue otro de estos ejemplos. El 31 de julio del año 1974 es asesinado por esa organización, el abogado, Rodolfo Ortega Peña, de tendencia peronista montonera. El comisario Villar, como sucedió con el Coronel Ramón Lorenzo Falcón muchos años atrás, pretendió arrebatar el ataúd de la víctima, con el fin de evitar se utilizara el caso como un hecho político, irrumpiendo con tanquetas en la sala velatoria. Aunque no pudo concretar su objetivo, detuvo a 300 asistentes al sepelio. Anteriormente, en el año 1972, había tenido éxito, cuando secuestro "tres ataúdes" de militantes políticos, asesinados en la ciudad de Trelew.[29]

No hay duda, entonces, que aquella sub-cultura policial, en la mayoría de los casos, estuvo incentivada por las autoridades públicas, al proclamar la necesidad de endurecer el accionar policial. Ello trajo aparejado la institucionalización de un verdadero sistema penal

[27] "*La permanencia de los Jefes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*" 20-02-2009 - **Ichaso, Josefina**: Fuente Nueva Mayoria.com.

[28] **Sebreli, Juan José en** *"Buenos Aires, Ciudad en crisis".*

[29] También al principio de la década de los 90, efectivos de la Policía Federal, se vieron involucrados en actos de extorsión, como cuando el 21 de agosto de 1991, la llamada "Banda de los Comisarios", secuestra al Ingeniero Mauricio Macri.

subterráneo, en el cual participaron hombres de la fuerza, en numerosas acciones delictivas, merced al consentimiento político.

En tercer lugar, en este modelo de policía, la relación existente entre la comunidad y la institución, se caracterizó por *la ausencia de toda participación comunitaria en los asuntos de la Seguridad Pública.* Frente a la ciudadanía en general, esta situación, es decir, la manifiesta ineficacia policial en la prevención y represión del delito, así como el creciente conocimiento público de recurrentes abusos y extralimitaciones institucionales cometidas por agentes policiales durante esas décadas, dieron lugar a una notoria desconfianza comunitaria hacia dichas fuerzas.

La Policía no consideró necesaria la participación de la ciudadanía en el tema de la Seguridad Pública. Es más, se posicionó en la certeza de ser la única institución capaz de identificar y accionar sobre esos problemas y sus soluciones. En este contexto, se estructuró sobre parámetros organizativos y funcionales, *desactualizados* y *anacrónicos,* frente a la compleja situación delictiva que comenzaba su crecimiento en nuestro país. En este escenario, se sumó la ausencia de tareas policiales en materia de prevención, dado la inadecuada estructura de su personal, con deficiente entrenamiento y poca capacitación. En forma adrede, se confundió formación con capacitación, un tema hasta la actualidad pendiente de solución.

Otro factor estructural que cercenó la eficiencia del sistema de seguridad preventiva en ese período, fue la existencia de un elevado número de dependencias policiales de carácter administrativo, destacamentos, seccionales o comisarías, según los casos, absorbiendo una enorme cantidad de recursos humanos en el desenvolvimiento de tareas no-policiales. A ello, se agrega el hecho de que numerosos efectivos policiales, fueron comisionados a diferentes destinos también no-policiales, para el cumplimiento de tareas de vigilancia de diversos organismos públicos y privados, custodias personales, no solo a funcionarios públicos sino también a diversas personalidades mediáticas y a la alta concentración de personal y recursos policiales en el marco de las jefaturas policiales.[30]

Institucionalmente, se carecía de registros, sistematización y análisis actualizado y permanente de la situación delictiva y de un mecanismo

[30] Referencia: Estudios de **Marcelo Fabián Saín y Esteban Germán Montenegro** antes citados.

apropiado de recolección de la información, referida a los incidentes y hechos delictivos cometidos y su transmisión a un ámbito abocado al procesamiento y análisis regular y periódico de tales datos. Como resultado, "*ello ha impedido elaborar un mapa del delito, que diera cuenta de la problemática criminal de la jurisdicción, mediante la identificación de zonas y/o horarios de alto, mediano y bajo riesgo, en los que se concentran determinados tipos, de incidentes, faltas y/o crímenes, y sobre los cuales debería centrarse la actuación policial preventiva o conjurativa".*[31]

Dedicadas a la Investigación de las conductas político-sociales de la ciudadanía, se dejó de lado la creación de cuerpos doctrinales de *inteligencia criminal* o de *reunión de datos* y muy especialmente dependencias técnico-policiales, especializadas en la producción de análisis, conducentes a la prevención del delito. El núcleo principal de las tareas de inteligencia, se orientó a la mera recolección de información, surgida de la investigación de hechos delictivos ya ocurridos, del aporte de informantes confidenciales o de ciertas operaciones encubiertas mayoritariamente informales y hasta ilegales. En la jerga y en el lenguaje popular, a esto se lo denominó la dependencia del "buchón", mecanismo del que no fue ajeno el sistema político y en especial, el judicial.

"Finalmente, la inexistencia de un sistema de policiamiento comunitario, perfilado a la prevención y conjuración de los delitos leves, los conflictos sociales menores, los desórdenes y las faltas cercenatorias del orden público local, ha alterado sensiblemente el vínculo articulado entre la comunidad, la institución policial y el poder político local o municipal. La sistemática desatención policial a este tipo de incidentes menores, deterioró la necesaria relación que debe mantener la policía con la comunidad, lo que impactó gravemente en la vida colectiva" [32].

La nueva problemática delictiva en la Argentina

Mucho se ha debatido y se continúa discutiendo en la actualidad acerca de este tópico, vinculándolo a las condiciones sociales existentes en el territorio nacional, particularmente en las grandes ciudades y suburbios, que han servido de escenario destacado al crecimiento

[31] **Saín, Marcelo F:** Obra citada.

[32] **Saín, Marcelo F:** Obra citada anteriormente.

delictivo. Marcelo Saín, lo explica así: *"El crecimiento de la pobreza y la indigencia no ha sido la causa del aumento de la violencia y de la delincuencia, sino que, para ello, han convergido una serie de factores sociales, culturales y económicos, que han favorecido la conformación de situaciones de violencia y. en su marco, de delincuencia".*

Y continua en su excelente análisis: *"En verdad, estas condiciones sociales dan cuenta del desarrollo de un profundo proceso de* ***desintegración y diferenciación social,*** *signado por el creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores medios y bajos, la desagregación de los grupos familiares y vecinales básicos, la ruptura de los lazos de solidaridad comunitaria tradicionales, la consolidación de una estructura altamente regresiva de distribución de los ingresos y las riquezas y la conformación de vastos sectores sumergidos en una situación de vulnerabilidad y marginación social. Su contra cara, está dada por un significativo aumento de la concentración económica entre los estratos más altos de la sociedad. Esta situación, en su conjunto, ha moldeado una estructura social compleja y heterogénea, en cuyo seno se ha producido un significativo crecimiento* ***del factor estructural determinante*** *de la violencia y la criminalidad, es decir, la* ***exclusión y marginación social****"*.[33]

"En efecto, bajo estas tendencias, se fue configurando una dinámica social proclive a la apelación a la violencia o a la delincuencia como alternativa de adaptación individual y en ciertos casos, como instancia fundamental de sobrevivencia material y de referencia simbólica dentro del conjunto social, lo que ciertamente fue apuntalado por la ausencia de otros poderes u organizaciones sociales con capacidad para mediar o contener a los excluidos y marginados. Asimismo, en el marco de este proceso de desintegración social, las personas están viviendo una situación de inseguridad recurrente y de incertidumbre permanente en cuyo contexto se imponen dos tipos de demandas sociales y políticas predominantes, a saber, ***una demanda de estabilidad y una demanda de protección"****.*[34]

"La demanda de estabilidad *responde a la necesidad de construir un clima social relativamente estable y predecible y ello explica, que en escenarios signados por violentos procesos políticos o por situaciones de*

[33] La negrita es propia.

[34] La negrita es propia.

alta criminalidad, el deseo de estabilidad prevalezca sobre otras demandas o preferencias…A su vez, ***la demanda de protección,*** *deriva de la primera y se asienta en la necesidad de generar condiciones institucionales que permitan neutralizar las amenazas y riesgos recurrentes a la seguridad social y económica, sea individual y/o colectiva, de los ciudadanos, ya que en esos contextos, el aumento del sentimiento de amenaza a la integridad física y a la seguridad económica da lugar a un reclamo de protección que sólo podría ser contenido creando una situación de certidumbres. Por cierto,* ***la percepción o sensación de inseguridad*** *se potencia en un clima de incertidumbre como el actual, lo que indica que* ***la demanda de protección*** *apunta tanto a las condiciones materiales de vida como a la seguridad simbólica y normativa".*[35]

A este coctel de situaciones, debe agregarse que el crecimiento de diferentes modalidades de criminalidad, está indisolublemente asociada a la **crisis del Estado,** en su función de resolución de los conflictos sociales básicos. La incapacidad del Estado para afrontar adecuadamente el problema en sus diferentes manifestaciones, **cuya cara más visible estuvo dada por el colapso del sistema judicial-penal, penitenciario y policial**, concurren a una inestabilidad ideológica y política, sin respuesta, ante la incógnita, **de qué hacer contra el delito.**

Surgió, invisible a las estructuras estatales, pero visible a los ojos de la comunidad, un ***nuevo sistema de marginalidad urbana,*** en el cual, a las situaciones de pobreza y exclusión social, se les ha sumado la privatización total de los circuitos básicos de socialización individual y grupal. La privatización de la Seguridad, queda en consecuencia, en manos de "patovicas", "trapitos" y "barras bravas" de hinchadas de fútbol, a las que la Policía suele custodiar y la justicia avalar.

No es causal, en consecuencia, que en este escenario, cobre auge el consumo y venta de drogas, fenómeno este que en muchas situaciones asume la característica de una actividad laboral, casi empresarial, aceptada como una alternativa de vida para muchos jóvenes de zonas marginalizadas. Se debe entender que la palabra "zona marginalizada",no esta dada en función del lugar territorial en donde se encuentre (Vg: villa miseria o asentamiento barrial), sino en la exclusión cultural de la persona. Tan cultural es, que el robar o delinquir, para el léxico de este sector social, se ha convertido en "un trabajo más".

[35] La negrita es propia.

La Modernización Policial. Policía y Delito. Hacia una Estrategia Adecuada

En este marco, la modernización de los sistemas policiales y su adecuación a los fenómenos descritos no puede llevarse a cabo, sin estrategias eficientes en materia de Seguridad Preventiva y de Investigación Criminal. Ello implica una serie de políticas y medidas con el objeto de construir una **policía ciudadana,** direccionando su labor hacia la prevención o conjuración temprana de delitos, así como al desarrollo de una eficiente investigación criminal de ilícitos ya cometidos. En otras palabras: **la problemática del delito debe constituir el eje de funcionamiento y organización de un sistema policial moderno.** Consecuentemente, la labor policial debe estar centralmente orientada al tratamiento y la resolución de aquellos incidentes o eventos criminales, cuyo desarrollo vulneran la situación de Seguridad.[36]

Por lo tanto, la reformulación de un nuevo tipo de policiamiento, requiere del conocimiento y análisis permanentemente actualizado de los diferentes tipos de problemas criminales, combinando factores de prevención, disuasión y reunión de inteligencia criminal, con un alto grado de profesionalización del personal. En el afán de encarar esta problemática, algunos analistas,han puesto el acento, en que la solución radica en asentarse casi exclusivamente en el desarrollo de un sistema eficiente de educación de los cuadros policiales, unido a ello, con un intenso control interno de los abusos y corrupción policial. Otras visiones, dan prioridad a la participación comunitaria en asuntos de seguridad.

Sin embargo, ambas visiones son parciales y externas al problema de la institución policial y su propia organización. Más bien, son un cúmulo de factores, los que contribuirán a un mejoramiento de la profesionalización policial.

Para concluir, no debe obviarse la siguiente premisa**: No es posible lograr una transformación de la Policía, sin una reformulación del Sistema Político-Judicial imperante en nuestro país.** Con esto queda claro que el llamado problema de la "Seguridad", no es un problema de policías, ni ladrones. Solo se requiere de una decisión política, que apunte a solucionar conflictos sociales, no originados, ni causados en la actuación de la Institución Policial.

[36] **Sain, Marcelo Fabián:** Obra anteriormente citada.

CAPÍTULO SEXTO

La Crisis de la Seguridad en la Provincia de Buenos Aires. Génesis, Análisis del Pasado, Presente y Futuro[1]

1. Introducción

La "Crisis de la Seguridad en la Provincia de Buenos Aires", no es ajena a lo acontecido en el orden nacional, fenómeno que se hace visible, también al comienzo de la década de los años 1990. Es importante, tener en cuenta que esta situación no fue producto de hechos aislados, sino la reiteración de distintas conductas ilícitas, acumuladas a lo largo del tiempo y que súbitamente afloran, como una gran tragedia. Imposible olvidar que "… *Las grandes atrocidades, de las cuales después la sociedad reniega, son precedidas por pequeñas atrocidades cotidianas, con las que ya convivimos"*, en una constante histórica a lo largo de la vida de los hombres.[2]

De ahí, que en atención al panorama descrito en el capítulo anterior, a partir del aquel momento histórico, la delincuencia urbana va incrementándose notablemente. En la Provincia de Buenos Aires, puntualmente en los centros urbanos con más de 100.000 habitantes, las tasas de criminalidad, en especial, las de la mediana y pequeña delincuencia, crecieron en forma alarmante. Frente a ello, el Estado utilizó la represión en detrimento de la prevención, convirtiéndose tal criminalidad en más violenta, acortándose la edad de ingreso a la actividad delictual.

Para dar una mayor visión de este panorama, las estadísticas indican que si en el año 1991 los hechos delictuosos cada 100.000 personas se calculaban en 893, nueve años después, ascendían a la escalofriante cifra de más de 2.200 casos, por año. Marcelo Saín, hace referencia a ello al sostener: *'Lo que por cierto parece dar lugar a la conformación de*

[1] **Fuente:** En cuanto al orden cronológico de los hechos, en gran parte de este capítulo, se han tenido en cuenta, los trabajos de **Walter Arrúa,** *"Crisis de la Seguridad Pública en la Provincia de Buenos Aires"* y de **María Julia González Sendín**: *"Instalación del problema de la reforma de la Institución Policial en la Provincia de Buenos Aires en la agenda pública, en el período 1996-2007."*

[2] **"***El Horror Económico".* **Forrester, Viviane,** Bs.As. Fondo de Cultura Económica, 1997.

situaciones de violencia y en su marco de delincuencia violenta, es otra cosa. Se trata de la desigualdad social extrema, existente en determinados ámbitos urbanos aceleradamente desagregados y deteriorados y en cuyo contexto, durante las dos últimas décadas, se fue desarrollando un abarcativo proceso de rápida marginación de gran parte de la población de estos lugares. En ellos, sí se han constatado elevados niveles de violencia delictiva, pero que tienen a esa misma población, como la principal víctima de la misma. "…[3].

Y continúa: *"De todos modos, este conjunto de factores no se ubica entre las principales causas de la enorme expansión y diversificación de las actividades, propiedad de la criminalidad organizada, que se ha observado en nuestro país y específicamente, en el gran Buenos Aires. El negocio del tráfico y comercialización de drogas ilegales, el de los secuestros, el de los robos de mercancías en tránsito perpetrados por los denominados Piratas del Asfalto, el de los asaltos a bancos o camiones de caudales y el del robo de vehículos para su posterior, desguace en los desarmaderos y la venta ilegal de autopartes, constituyen complejas empresas económicas, que no crecieron como consecuencia de la pobreza o la marginalidad, sino más bien, de la existencia de un sistema policial y judicial deficiente…".*[4]

Muchos estudiosos del tema de la Seguridad Ciudadana, suelen poner el acento exclusivamente en las causas socio-económicas, dejando de lado otro tipo de causalidades, como por ejemplo, la sostenida degradación de la educación pública y la ausencia del Estado en la contención y protección de los derechos ciudadanos básicos. González Sendín, añade dos causas más, sumamente importantes y por lo general, intencionalmente desestimadas: *"… la politización de algunos eventos criminales fuertemente mediatizados, que involucraron a miembros de las fuerzas policiales y la consolidación del círculo político-periodístico de legitimación"*.[5]

Como cuestión social, el tema de la inseguridad se instala brutalmente en la sociedad a fines del año 1989, cuando es asesinada en la localidad de Tres Arroyos, ubicada en el sur de la Provincia de Buenos Aires, **Nair Mostafá.** La víctima de tan solo 9 años de edad, había

[3] **Saín, Marcelo Fabián:** *'"Política, Policía y Delito"'.*(*La Red Bonaerense). -*

[4] **Saín, Marcelo Fabián:** Obra citada

[5] **González Sendin**: Obra citada.

desaparecido de su domicilio el 31 de diciembre. La Policía se negó a recibir la denuncia de los padres, por lo cual, los propios vecinos procedieron a la búsqueda de la pequeña, encontrando su cadáver en terrenos del ferrocarril, junto a vías abandonadas. El suceso impactó visiblemente en la sociedad, originándose una violenta pueblada, lo que obligó al entonces gobernador Antonio Francisco Cafiero a concurrir personalmente a la sublevada ciudad. Ante las cámaras de Televisión, el gobernador, en una elección de interesantes palabras, prometió un rápido esclarecimiento del hecho. La promesa no se cumplió y el crimen, hasta el día de hoy, continua impune.

Recién quince años más tarde se produce la reacción estatal. Fue por el mes de abril del año 2004, luego de una multitudinaria marcha convocada por el señor Juan Carlos Blumberg, a raíz del asesinato de su hijo. A partir de este hecho, se dio rienda suelta a toda reforma posible o no posible del Código Penal, sin lograr solucionar el verdadero tema de fondo, como ser la causa de la creciente criminalidad. Continuando la ronda, cada actor social aportó algún desacierto más, el problema persistió y la sociedad miró absorta el desborde de una inseguridad pocas veces vista. Detengamos a pensar en lo siguiente: el Código Penal Argentino se sancionó el 30 de septiembre de 1921, entrando en vigencia al año siguiente. Nunca se pudo reformar, pero hasta el presente se han aplicado cerca de 1.800 "parches", mediante decretos o leyes complementarias. Curiosamente, tales "parches" en su volumen, contienen más páginas, que el propio código penal.

En este capítulo, se intenta describir, el contexto en el cual se desarrollaron las dos reformas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, entre el período de los años 1998 a 2004, proceso semi paralizado en el último año citado, con final abierto y resultado incierto. Se puede decir, que la institución ha estado en constante reforma, reformas exclusivamente ideadas por civiles, muchas veces aconsejados por miembros de la propia Policía, pero sin prestar atención a los cuadros medios e inferiores.

2. La Masacre de de Budge: El Comienzo

Como se ha comentado anteriormente, *"…la apertura democrática en la Argentina, encontró a la Institución Policial en una situación precaria, signada por la ausencia de revisión en sus estructuras, a lo que se*

sumaban una larga lista de casos de violencia y continua violación de los derechos civiles de las personas.[6]

Unos años después del inicio de la década del 90, comenzaron los cuestionamientos hacia el modo de actuar de la Institución Provincial, la que se encontró involucrada en hechos de gatillo fácil, abuso de autoridad, corrupción, muertos civiles ajenos a los hechos delictivos perseguidos, a causa de negligencia e impericia en la labor policial. Esta situación, es atentamente analizada por los distintos medios de comunicación y las nuevas tecnologías audio visuales incorporadas en la sociedad, registrando y difundiendo información en forma constante, acrecentando la preocupación ciudadana.

Ingeniero Budge, es una ciudad del Gran Buenos Aires, Partido de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires. En sus calles, **el 8 de mayo de 1987**, a raíz de un luctuoso suceso, principia públicamente la crisis policial provincial. Ese día, tres jóvenes de 19, 24 y 26 años de edad, fueron acribillados a balazos por similar número de efectivos de la Policía, utilizando pistolas 9 milímetros y una ametralladora de mano. El suceso se conoció como **"La Masacre de Budge**" y a raíz del mismo, el abogado León Zimmerman, representando a las familias de las víctimas, acuñó el término **"Gatillo Fácil".** Con esta definición, popularizada en forma inmediata, se comenzaron a caracterizar los crímenes policiales, que desde el retorno de la democracia se repetían en la provincia de Buenos Aires.[7]

El suceso conmocionó al país, especialmente por el modo en que se llevó a cabo el hecho. Dos jóvenes fueron puesto contra un paredón y ametrallados. El tercero, fue ultimado cuando estaba boca abajo, tirado en el cordón de la vereda. La movilización de los vecinos organizados en una comisión, influyó para que el caso se conozca a nivel nacional. Una primera sentencia condeno a dos policías a cinco años de prisión, por homicidio en riña. Al tercero, por el mismo hecho, se lo condenó a 12 años de cárcel. El fallo judicial dictado en 1994, fue anulado por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires debido a un "error técnico". Ese mismo año, se inicia un nuevo juicio contra los acusados, quienes reciben una condena de 11 años de cárcel, por homicidio simple.

[6] Mas extensamente lo analiza Saín, en la obra ya citada.

[7] Como se dijo anteriormente, tal fecha, se recuerda como: **"Día contra la Violencia Institucional".**

Cuatro años más tarde, el Tribunal Superior Provincial, ordenó a la Justicia de Lomas de Zamora, que haga efectivo el cumplimiento de la sentencia, **lo que resultó imposible**, ya que los condenados se habían fugado. Recién en el 2007, es decir nueve años más tarde, a raíz de la presión vecinal, que no abandono marchas y protestas, se logró detener y encarcelar a los sentenciados.

El 10 de enero del año 1994, **en la localidad de Wilde**, partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, once policías, acribillaron a cuatro personas con más de 239 disparos. Nunca quedaron claros los motivos de este accionar, protagonizado por efectivos de la "Brigada de Investigaciones de Lanús", cuyo subjefe era el comisario **Juan José Ribelli,** conocido públicamente unos meses después, a raíz del atentado a la AMIA. Recién en el **año 2014**, con la captura del último policía prófugo, dueño de un comercio en la localidad de La Falda, Provincia de Córdoba, se elevó la causa a juicio oral. Queda en evidencia que al ilegal proceder policial, se agrega un manifiesto desinterés judicial en resolver estos casos.

Si bien, fueron muchos los hechos que jalonaron esta amarga historia durante el periodo mencionado, solo hacemos referencia a los más puntuales y con mayor impacto en la opinión pública. Por ello, se puede señalar como tercer episodio de este proceso, el ocurrido el **18 de julio de 1994**, fecha del atentado a la mutual judía argentina, AMIA, en la Capital Federal. En principio quedaron involucrados varios efectivos de la Policía Provincial, que posteriormente fueron exculpados. Pero la investigación del caso, dejó al descubierto una red de corrupción y la vinculación del personal policial, en la compra y venta de vehículos robados.

El 10 de diciembre del año 1995, el doctor Eduardo Duhalde asumía su segundo mandato, en la Provincia de Buenos Aires. *"A exactos nueve meses (el 10 de agosto de 1996) la tapa de la revista Noticias titulada "Maldita policía", señalaba a Pedro Anastasio Klodczyk como el comandante de 48.000 hombres fuera de control ("Asesinos, corruptos y narcotraficantes, visten el uniforme de la policía bonaerense"). La Cúpula del Jefe de la Policía, era vinculada al enriquecimiento ilícito y el atentado a la AMIA. La nota llegaba a reseñar las tarifas fijas que cobraban los "Patas Negras", a la clientela delincuencial. En esta coyuntura, con la instalada imagen de comisarios-caudillos, liderando zonas liberadas, Eduardo Duhalde tuvo que separar de la Secretaría de Seguridad a dos aliados: Daniel A. Piotti y Pedro A. Klodczyk (éste último había comandado la fuerza desde el 12 de diciembre de 1991, primer mandato de gobernación de Duhalde).*[8]

El 25 de enero del año 1997**,** en la localidad de Pinamar, costa bonaerense, otro suceso ensombrece la historia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires: el crimen del periodista gráfico **José Luís Cabezas,** fotógrafo de la "**Revista Noticias"**. La investigación y posterior juicio, involucró a policías en actividad, dejando a la luz sus conexiones con políticos y empresarios nacionales. El suceso, por la profesión periodística de la victima y por encontrarse involucrado unos de los empresarios más poderosos del país, como era Alfredo Yabrán, fue quizás el de mayor quiebre en este proceso en caída libre.

Un nuevo hecho, ocurrió el miércoles 21 de mayo del mismo año, cuando numeroso personal policial, intenta el desalojo de vendedores ambulantes, instalados en la céntrica "Plaza San Martín", de la Plata, plaza cercana, no solo a la Casa de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, sino también al Palacio Legislativo Provincial. Al huir de la represión policial, un grupo de feriantes, se refugia en el interior del edificio de la Facultad de Derecho de la Universidad de esa ciudad. La policía provincial, sin jurisdicción sobre un edificio perteneciente al Estado Nacional, ingresa al mismo, dispara balas de goma, hiere a estudiantes y a algunos profesores, produce detenciones, trasladando a estas personas hasta la Comisaría Primera de la ciudad. En la oportunidad, intervino personal de infantería policial, policía montada, división de perros, patrulleros y hasta tanquetas livianas.

El enfrentamiento entre estudiantes, aliados a los manteros en la circunstancia, y policías, duró casi siete horas. El hecho pudo verse en directo desde los distintos canales de televisión, generando críticas desde todos organismos políticos, por el exceso policial en la ***"restauración del orden"***. La represión no solo abarcó al ámbito universitario, sino que se extendió hasta la propia sede del **"Canal America TV",** sitio en el cual se había refugiado otro grupo de vendedores ambulantes. Dos carros de infantería, un par de vehículos hidrantes y más de cien policías rodearon el edificio, ingresando posteriormente al mismo. El intendente de La Plata,

[8] **Gonzalez Sendín**, **María Julia:** Obra Citada.

Julio Alak, prometió encabezar personalmente los nuevos operativos, en caso de que los vendedores ambulantes persistan en sus reclamos.[9]

Como consecuencia de estos sucesos, el entonces Subsecretario de Seguridad de la Provincia, Doctor Alejandro Granillo Fernández, que además era profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de la Plata, presentó su renuncia.

3. Detalles del Antiguo Régimen Policial de la Provincia de Buenos Aires

La realidad de la fuerza, indicaba "la costumbre" de restar importancia a las faltas relacionadas con la violación de los derechos civiles. Esto era, un indicador relevante.

En el año 1997, la población de la Provincia de Buenos Aires, alcanzaba a unos 13.700.000 habitantes. El territorio de unos 307.571 Km2, estaba dividido en 134 municipios y la sede administrativa de la Provincia, era y sigue siendo, la ciudad de La Plata.

*"Para ese entonces, la policía bonaerense, administrativamente hablando, estaba dividida en **Unidades Regionales,** las cuales abarcaban los distintos partidos de la Provincia de Buenos Aires. En total había **18 Unidades Regionales,** (alguna de ellas contenían a mas de un partido), donde la jefatura de la unidad regional era ejercida por un **Comisario Mayor**. En el sistema de escalafón, la persona que ingresaba a la policía Provincial, podía escoger entre la carrera de **Suboficia**l (el requisito era menor y solo se pedía estudios primarios) o la de **Oficial de Policía**, donde el requisito era tener estudios secundarios completos y la duración de la formación era de dos años en calidad de internado, (solo salían los fines de semana)",* dice Walter Arrúa en el trabajo que seguimos en este capítulo.

Para la primera opción existían **ocho jerarquías,** ordenadas de mayor a menor y eran las siguientes: 1) Suboficial Mayor, 2) Suboficial Principal, 3) Sargento Ayudante, 4) Sargento Primero 5) Sargento 6) Cabo

[9] Diario "**Hoy"** de La Plata. **Año VI, Número 1243, 22 de mayo de 1997**. En varios artículos, titulados de diferente formas**, "La Plata, Ciudad Sitiada", "El día que La Plata, volvió al Pasado", "La demencia, salió a pasear por el centro",** el periódico daba cuenta de los hechos. **Julio Alak**, fue Ministro de Justicia de la Republica Argentina desde el 8 de julio del año 2009 y hasta el 10 de diciembre del año 2015.

Primero, 7) Cabo, 8) Agente. Para la segunda opción, **las jerarquías eran nueve**, también ordenadas de mayor a menor, 1) Comisario General, 2) Comisario Mayor, 3) Comisario Inspector, 4) Comisario, 5) Subcomisario, 6) Oficial Principal, 7) Oficial Inspector, 8) Oficial Subinspector, 9) Oficial Subayudante. En la primera opción se egresaba con la jerarquía número 8, mientras que en la segunda el egreso se producía con la número 9, después de haber cursado durante dos años en la Escuela de Policía "Juan Vucetich", sita en los alrededores de la ciudad de La Plata.

En cada partido había una estación policial, denominada "**Comando Radioeléctrico"**, el que a partir del año 1992, pasó a llamarse **"Comando de Patrullas".** La principal función de esta división, era patrullar las distintas localidades de un partido, coincidentes con las jurisdicciones policiales. Cada partido, en consecuencia, tenía un Comando de Patrullas.

"…Pero fueron las Patrullas Bonaerenses el caballito de batalla de la "Policía del siglo XX", una mala copia del sistema popularizado por las series norteamericanas de televisión, que bajo un comando unificado, garantizaría la "presencia en las calles" que exigían las encuestas. En noviembre de 1992, se concretó la compra de 1000 Chevrolet Monza a la General Motors de Brasil y de 400 camionetas Chevrolet LUV a la filial chilena de la misma multinacional, por una suma que totalizaba 15.630.000 dólares. Blancas y radiantes, las famosas patrullas, comenzaron a invadir la provincia." [10]

Las dependencias policiales, reciben todo tipo de denuncia, alojan detenidos penales y contraventores, toman impresiones digitales para identificación de antecedentes por delitos o bien por trámites particulares (adopción, certificados de trabajos, trámites de ciudadanía, certificados se supervivencias, actas de accidentes de tránsito,etc.), realizan actuaciones de prevención, con intervención de los tribunales jurisdiccionales. Aquí según sea el delito imputado, el comisario, conforme al antiguo Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, tenía la facultad de dictar la detención preventiva del aprehendido.

Un cuerpo especial de policías, quizás el más famoso y más temido, tanto por delincuentes y como por quienes no lo eran, fueron las famosas **"Brigadas de Investigaciones" ,** grupos operativos, cuya función era reprimir delitos y/o faltas como el juego clandestino, la prostitución, los

[10] **Arrúa, Walter:** Obra citada.

robos cometidos por grandes bandas delictivas, la lucha contra las drogas ilícitas, etc. En sí, las "Unidades Regionales" tenían por función la "Seguridad" en la prevención del delito y las "Brigadas" actuaban, cuando el delito ya se había consumado, investigando a sus autores, sin tareas de prevención. Ambos departamentos, a veces coordinaban sus actuaciones y otras no, conforme los intereses en juego.

Durante el período 1976 a 1983, algunas de estas Brigadas operaron junto a las Fuerzas Armadas Argentinas, en la llamada "lucha contra la subversión". Así en la Brigada de Quilmes, se instaló un "Centro Clandestino de Detención de Personas", conocido como "Pozo de Quilmes". En Mar del Plata, también se utilizó la sede de esta dependencia a los mismos fines. Los anales de los *"Informes Secretos de la Prefectura Naval Argentina",* dan cuenta de la opinión que tenían los militares sobre la actuación policial. Un dossier de esa fuerza, fechado el 31 de mayo del año 1977, dice textualmente:[11]

*"Mar del Plata,…**Información**: Ciertos procederes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, que se estarían registrando en las Dependencias con asiento en la ciudad de Mar del Plata, han tomado estado público y son el comentario de una gran sector de la población en general, que ven a los agentes de esa Repartición, cualquiera sea su jerarquía o función que desempeña, como funcionarios deshonestos y proclives a cometer actos reñidos con las más elementales normas de ética"…".* Y continúa: ***"Esa ola de corrupción, que envuelve a la policía Provincial no es nueva, ya que data de largo tiempo atrás, pero últimamente se están poniendo de manifiesto nuevas tácticas y/o técnicas, que van de la más sutil insinuación a las más vulgar "APRETADA", dando la impresión de que en esa Institución se ha oficializado "la coima" y el soborno", dada la total impunidad con que se actúa".***[12]

[11] El **"Pozo de Quilmes"** o **"Chupadero Malvinas"** dependencia de la "Brigada de Investigaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires", fue no solo un Centro Clandestino de Detención de Personas, sino también una maternidad clandestina. Ubicado en la intersección de las calles Allison Bell y Garibaldi, de la Ciudad de Quilmes, funcionó entre agosto de 1975 y enero de 1979.

[12] La negrita es propia.

Y continúa: "*Ese afán de lucro personal, habría llevado a los agentes provinciales, ha cometer numerosos actos ilegales, tratando de sacar provecho particular en cuanta situación deban actuar, sin miramientos de ninguna clase,* ***ni aún en aquellos hechos en que los sentimientos humanos juegan un papel preponderante**. **Incluso, aquellos sectores, con actividades marginadas de la ley, han manifestado su disconformidad por las "altas tarifas" que deben abonar a la Policía para poder desarrollarlas.*** *Y esas "tarifas", no serían solo para ese sector, sino para todo aquella persona que deba realizar cualquier gestión en las respectivas Seccionales u otras dependencias policiales. Así, por ejemplo, una Exposición por accidente de tránsito "vale" 2.000 y 4.000 pesos, un pedido de Certificado de Antecedentes "cuesta" 2.000 pesos y si es urgente, puede llegar hasta los 4.000 pesos…"*

El documento de la Prefectura Naval prosigue así: "*Recientemente, en la Brigada de Investigaciones de Mar del Plata se ha puesto en ejecución una nueva forma de lograr "entradas" y esta consiste en efectuar allanamientos en domicilios particulares o comerciales, con el pretexto de denuncias de armas, luego de lo cual se incautan de cuanto artículo importado encuentran en el local o vivienda, además de la cuota personal que cada uno de los integrantes de la comisión policial logra para sí.* ***Así se da, un reciente procedimiento, efectuado en el domicilio de un piloto-aviador, que se dedica a traer al país aquellos aviones, que terceros adquieren en el extranjero, aprovechando para viajar con su esposa e hija y al regreso, al amparo de los respectivos pasaportes, han ido introduciendo al país diversos artículos para uso personal y del hogar. La comisión policial actuante, secuestró todos esos elementos y dinero en efectivo (aproximadamente $ 50.000 pesos), …El citado procedimiento, se efectuó el 13 de mayo, siendo este dado a publicidad el 27 de mayo del mismo mes, en el interín que media entre ambas fechas, a la familia … se le habría exigido la entrega de 1.000.000 de pesos para no dar información al periodismo,*** *pero al no acceder a esas pretensiones, los funcionarios actuantes dieron cuenta a la prensa local de los actuado, que se hizo eco del hecho con artículos de corte sensacionalista…"* .[13]

Hasta el año 1989, la normativa sobre la policía, se encuadraba en los decretos ley número 1675/80 y 9550/80, normas legales referidas al

[13] La negrita es propia.

sistema de personal y estructura de la institución. Regía en aquella época el Código de Procedimientos Penales, promulgado el 15 de enero del año 1915, más conocido como "Código Jofre".

Todo el accionar policial, dependía de la "Unidad Regional", centro operativo por excelencia. La prevención del delito, estaba en manos del Jefe de cada Dependencia Policial, el que indicaba a sus efectivos los lugares a patrullar, sin perjuicio de los "operativos" ordenados desde cada "Unidad Regional". Las zonas a recorrer, generalmente eran las comerciales y las fabriles, sitios en los que se suponía podrían existir hechos delictivos. La prevención, consistía en un mapa estadístico, en el cual se agregaban alfileres de colores para aquellas zonas donde se denunciaban delitos, especialmente robos y hurtos. Cada modalidad delictiva tenía un color particular.

Quincenalmente este mapa era fotografiado y elevado por cada comisaría a la "Unidad Regional" correspondiente, dependencia que determinaba cual era la zona que presentaba mayores dificultades delictuales. Este procedimiento, muy básico de por sí, solo era estadístico y de la observación del tal "cuadro" no se extraían mayores conclusiones operativas. Solo constituía un simple requerimiento administrativo. A ello, se debe sumar, que los patrullajes se realizaban sin mayor planificación, sea en atención a las zonas de mayor o menor conflictividad, generalmente, ateniéndose solo a las denuncias recibidas por cada comisaría. Cuantas menos denuncias tenía una comisaría, la estadística indicaba que la zona en cuestión era "segura", sin tener en cuenta, que generalmente un gran porcentaje de hechos delictuales, no se denunciaban. *"No existía una capacitación previa del personal en las distintas formas de prevención del delito, sino que todo se aprendía sobre la marcha o bien mediante transmisión de experiencias de vida laborales de otros policías, las cuales no podían aplicarse como regla para todos los casos".*[14]

Corría el primer cuatrimestre del año 1997, la "Secretaria de Seguridad" se encontraba a cargo del Doctor Carlos Ramón Brown y el Doctor Eduardo Duhalde, continuaba al frente de la gobernación. Ya el accionar policial, se había ganado ante la sociedad el mote de **"Gatillo Fácil"**, a raíz de la falta de previsión policial en el uso de armas de fuego y no advertir, lo innecesario de mantener enfrentamientos en lugares,

[14] **Arrúa, Walter:** Obra citada.

donde existe riegos para personas ajenas a los hechos delictuales a reprimir.

*"A raíz de ello el entonces Jefe de Policía, Comisario General Adolfo Vitelli, edita lo que se denominó **El Libro Azul**,(conocido así, debido al color de sus tapas). El nombre del libro era **"Manual de Instrucción para el Personal Policial"**, el cual contenía un resumen de las leyes que conformaban y regían el accionar policial de ese momento. También tenia recortes periodísticos de distintos medios gráficos, que denotaban la negligencia policial al momento de utilizar armas de fuego. Básicamente trataba de ser un manual de leyes, decretos, normas internas, que estaban vigente en ese momento. En el libro, nada se hablaba de la prevención del delito o bien de métodos y mecanismos de prevención para la realidad delictual que imperaba".*[15]

Por imperio de la "Ley de Emergencia Policial", se tomaron algunas medidas antes de la asunción de ministro Brown. Hasta abril de 1997, el Secretario de Seguridad designado, era el Doctor Eduardo De Lázzari, antecesor del Doctor Brown: "*El 4 de abril de 1997 dejaron cesantes a 111 policías bonaerenses por irregularidades. Ese mismo día, la jefatura policial habría ordenado la suspensión de los servicios, que cumplen los oficiales "jefes de calle" de todas las comisarías de la provincia. Esta cuestión generó conflictos entre el secretario de Seguridad, Eduardo De Lazzari, y el jefe de Policía, comisario general Adolfo Vitelli. En mayo y a seis meses de las elecciones Legislativas de octubre del 1997, Eduardo De Lazzari "reprochó al último jefe de la Policía Bonaerense, Adolfo Vitelli, que la cadena de recaudación no se hubiera cortado, con la remoción de los antecesores de ambos, Alberto Piotti y Pedro Klodczyk, y se dispuso a designar a un civil al mando. Cuando fue a comunicar esa decisión al gobernador, Duhalde lo recibió en compañía de Vitelli. El que dejó su cargo fue De Lazzari".* El funcionario había puesto en marcha la "Dirección de Asuntos Internos de la Policía", cesanteando o exonerado a casi cuatrocientos efectivos con causas judiciales y sumarios administrativos.[16]

[15] **Arrúa, Walter:** Obra citada

[16] **González Sendín, María Julia:** Obra citada. Ver también, Diario **"La Nación"**, 20 de marzo de 1997. Vitelli y Brown renuncian a sus cargos el 19 de diciembre de 1997.

Más allá del anecdotario histórico, en este sistema,la iniciación de sumarios y la investigación de los hechos delictuales, se encontraba en manos de la policía, encargada de conformar el plexo probatorio que decidía mantener privada de la libertad o no, a una persona, bajo el control directo del juez. La víctima, continuaba ajena al proceso penal, apoderándose el Estado del hecho que afectaba a cada persona. Quedaron al descubierto sumarios penales armados y causas judiciales fraguadas, hechos estos, que en su conjunto, dieron origen a la intervención y una primera reforma de la "Institución Policial".

4.- La Primera Reforma de la Policía Bonaerense

Entre los años 1992 al 2000, la imagen de la Policía Bonaerense ante la comunidad caía en picada directa, lo que alertaba a las autoridades. El asesinato del periodista José Luis Cabezas fue el mojón originario de la primera reforma de esta institución, por lo que se puede afirmar, que hay una policía antes y otra después de ese suceso, ya que el fenómeno de la corrupción dentro de la institución, alcanza visibilidad pública, explícitamente ligada a la política.

El proceso de cambio, impulsado más por la realidad que por una voluntad política de cambio, comienza a tomar fuerza el 19 de diciembre del año 1997, cuando el Gobernador Duhalde, mediante el decreto 4506/97, dispone la intervención de la Policía de la Provincia de Buenos Aires para su reorganización, por un plazo máximo de noventa días. Como "Interventor", es designado el Doctor Luis Lugones, que al momento era diputado provincial (Decreto 4508/97), en reemplazo del Doctor Carlos R. Brown. Un año antes, se había sancionado la ley 11.880, de "**Emergencia Policial de la Policía Bonaerense"**, poniendo a prueba durante el término de un año a toda la fuerza, emergencia sin mucho efecto.[17] Recordemos, que hasta el momento, no existía Ministerio de Justicia y Seguridad. La función de control de la institución, se encontraba a cargo de la Secretaría de Seguridad. La opinión del dúo Brown- Vitelli,

[17] **Gonzáles Sendin**: Obra citada. **Nota del autor:** Similar "historia" se repite en enero del año 2016, cuando se dicta la ley número 14.806, decretándose una nueva emergencia por 12 meses. La gestión de Brown, tuvo la impronta de bajar los decibeles de la reforma.

sosteniendo que el Jefe de Policía no tenía que ser un civil sino un hombre de la fuerza, aceleró sus renuncias.[18]

Como toda reforma Institucional, el proyecto iniciado en 1997, generó fuerte rechazo en la misma fuerza, fenómeno sociológico que es explicado por Barreneche, de la siguiente manera: *"La policía, como sabemos, es una institución que convive con una doble dependencia, muy difícil de ajustar. Por un lado, está subordinada al gobierno del estado en el que opera territorialmente: de aquel, procede el poder que la autoriza a hacer uso de la fuerza en determinadas circunstancias y define los lineamientos de su accionar. Por el otro, forma parte de un complejo sistema abocado a la prevención y represión de los delitos, también integrado por el poder judicial y las instituciones penitenciarias. Toda normativa en materia policial debe contemplar esta duplicidad, pero las disputas y negociaciones sobre lo que debería hacer la policía, no se agotan en las fórmulas legales".*[19]

Se implementa el **"Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires",** elaborado por los Doctores León Arslanián y Alberto Binder, teniendo como objeto diversos parámetros, sin recurrir a **"soluciones de corto plazo".** La crisis del sistema comprometía al sistema policial, al poder judicial, al sistema de investigación criminal, y al sistema de seguridad privada. Por ello, en los fundamentos de dicho plan se dice: …"*La crisis tiene raíces estructurales en todos sus segmentos. Lo que ha entrado en crisis terminal no es esta policía en particular…sino un modelo completo de seguridad e investigación que ya no responde a las necesidades de la vida moderna, a las expectativas sociales y a las exigencias que las nuevas formas de ilegalidad plantean a estos sistemas"…*

La ley número 12.068 del 30 de diciembre del año 1997, convalida la intervención, creándose una Comisión Bicameral con fines de contralar la intervención y posterior reforma policial y en esos primeros 90 días, se toman medidas básicas, tendientes a la reestructuración policial.

[18] El Doctor Luis Lugones, asume el 22 de diciembre de 1997, colocándose un civil a cargo de la Institución.

[19] *"Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX".*- **Osvaldo Barreneche.- Diego Galeano.**

Durante ese plazo, se intenta integrar un **"Sistema de Seguridad Pública**", tendiente a la descentralización de la estructura policial, diseñando un nuevo modelo conforme a las siguientes pautas: una **"Policía de Investigaciones*"*** de delitos**,** el fortalecimiento de la "**Policía Judicial",** mediante el traspaso de los cuerpos técnicos y periciales de la actual policía, **"Policías de Seguridad"** con estructura y presencia en cada uno de los 18 departamentos judiciales de la Provincia encargadas de la prevención del delito y del mantenimiento de la seguridad, creación de un cuerpo policial destinado al **"Traslado y Custodia de Detenidos"** y la formación de una **"Policía de Seguridad Vial"**, para control de la seguridad en rutas y autopistas.[20]

A fines del año 1997, mediante ley número 12.069, se crea el **"Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS)** *"entidad autónoma y de carácter técnico, que tendrá a su cargo el seguimiento del proceso de reestructuración del sistema de seguridad y la elaboración de planes, proyectos y propuestas tendientes a establecer políticas estables en la materia… León Arslanián fue el presidente y Alberto Binder el director operativo, constituyendo un espacio donde confluyeron asesores de diversos partidos y DDHH".*[21]

El Interventor Luis Lugones renuncia a principios de abril de 1997, asumiendo el día 13 de ese mismo mes como Ministro de Justicia y Seguridad, León Carlos Arslanían, secundado por Carlos Alberto Beraldi, en el cargo de Secretario de Seguridad. Anteriormente habían surgido diferencias entre Binder y Arslanián, ya que el primero consideraba exiguo el proyecto de reforma, tema que provocó su alejamiento del proyecto.[22]

"A partir de ahí se ven con nitidez los grados de "elusión-colusión", el diverso carácter de asociaciones y alianzas entre la política, el delito y la policía. Se debe hacer una imputación a ciertas instituciones, en particular políticas, que con eso producen "caja y afirman poder". En el año 1998 comienza una Reforma de la Policía, que es dirigida por quien tuvo un fuerte protagonismo en el juicio a los comandantes y es llevada

[20] Hasta la actualidad, no se ha logrado, constituir una Policía Judicial.

[21] **González Sendin:** Obra citada.

[22] Sobre la tarea de Luis Lugones, ver, Diario "La Nación**": "Lugones, el hombre del trabajo pesado**", 20 de marzo de 1998. **Nota del autor:** Mediante ley número 12.090, del 7 de abril del año 1998, se crea el Ministerio de Justicia y Seguridad.

a cabo con las garantías de cierta legitimidad legislativa. Es un proyecto que ha tenido muchos registros y financiación en uno de los tiempos más crudos y duros de la década menemista. Pasaron por La Plata destacados pensadores de esa y otras cuestiones, italianos, franceses, teóricos y técnicos, canadienses, etc. Esa Reforma tuvo cuestiones interesantes hasta que efectivamente se hizo políticamente inviable: ***cuando había que "meter bala a los delincuentes", la mano debía ser muy dura y se debía castigar esa blandura… "****.*[23]

"Primero, se pasó a retiro a toda la plana mayor de la Policía Bonaerense, se disolvió la estructura de conducción y de mandos y se dispuso el retiro de más de 300 Comisarios entre las jerarquías de Inspectores, Mayores y Generales ***(posteriormente estas personas conformarían un grupo denominado LOS SIN GORRA, quienes se manifiestan en contra de la reforma policial).*** *Esto resultó ser lo que se denominó el "descabezamiento" de la estructura policial. Se disolvieron las* ***Unidades Regionales*** *de las que dependían las comisarías y éstas pasaron a depender de las* ***18 nuevas jefaturas policiales****, creadas de acuerdo con las jurisdicciones territoriales de los departamentos judiciales de la Provincia de Buenos Aires".*[24]

Comienza un nuevo modelo de formación y capacitación de la policía, con un curso anual de re-entrenamiento. En el escalafón de Oficiales, es, según este plan, obligatorio hasta la jerarquía de Oficial Principal, en tanto, que en el de Suboficiales, es obligación para todos, desde Agente a Suboficial Mayor. Dicho curso, consiste en repasar y ampliar distintas materias, que hacen al trabajo policial, como ser, procedimientos

[23] **Arrúa, Walter:** Obra citada. Ver también: "**Página/12":** 08-08-99, 08-09-99 y **"Clarín"**: 06-08-99, 10-08-99.

[24] La negrita es propia. Fuente: **Trabajo de W. Arrúa. Nota del autor**: Movimiento nacido de la mano de un grupo de comisarios exonerados por el Ministro Arslanian, cuando este firmó el 28 de mayo del año 1998 las resoluciones 209, 210 y 211, en las que declaró prescindibles a 296 jefes policiales, hecho que sirvió para engrosar la lista de los casi 4000 efectivos separados de la fuerza, como consecuencia de la anterior purga policial de noviembre de 1996 al ser reemplazado el ex jefe, Pedro Klodczyk. El nombre se origina porque en los primeros días de junio, un grupo de los desfactados, se formaron frente al edificio donde funcionaba la jefatura de la ex Policía Bonaerense y dejaron sus gorras e insignias "como una forma de pedir que no mancillen nuestro honor y de mostrar nuestra inocencia, a través de ese simbolismo". Fuente: Diario **"La Nación"**, 2 de agosto del año 1998.

policiales, gimnasia, defensa personal, utilización del arma de fuego, practica de tiro en polígonos, etc. A ello, se le agrega también, un repaso de las materias de carácter policial, que cada uno de los efectivos debió cursar al inicio de su formación. Los cursos de perfeccionamiento se comenzaron a dictar en los denominados “Centros de Altos Estudios en Especialidades Policiales” (CAEEP), ubicados en distintas Jefaturas Departamentales, con un cuerpo docente compuesto de distintos especialistas en “Seguridad Ciudadana”.

Estos centros de Altos Estudios, se crean el 5 de junio del año 2004, comenzando por su sede central en la ciudad de La Plata, abriéndose posteriormente otras sedes descentralizadas en distintas ciudades de la Provincia, con la característica de otorgar títulos oficiales, avalados por el Ministerio de Educación de la misma Provincia.[25]

Otro Instituto, distinto al mencionado, fue la “Escuela Superior de Policía” creada el 21 de abril de 1949, por el Coronel Adolfo Marsillac, escuela que en el año 1974, recibe el nombre de su promotor. En junio de 1995, se adecua su nombre al de: “Academia Superior de Policía, Coronel Adolfo Marsillac”. Diversos acontecimientos, llevaron a un cierre temporal de la misma, reabriendose finalmente el 31 de mayo de 2017, bajo el nombre de “Escuela Superior de Policía, Coronel Adolfo Marsillac”, destinada a dictar cursos de perfeccionamiento al personal.

Estas medidas, coordinadas con otras, en especial en el ámbito de la Justicia, dieron algunos frutos. Se creó un Ministerio de Justicia y Seguridad, áreas que anteriormente tenían jerarquías menores. La división de la Fuerza, en 18 “Policías Departamentales en Seguridad e Investigación” sin jefe ni cúpula provincial, cambió el estilo funcional. Con un comisario general como "coordinador" entre las nuevas Policías y el Poder Civil, el verdadero Jefe de la Policía pasó a ser entonces el Subsecretario de Seguridad y mano derecha de Arslanian, el jurista Carlos Alberto Beraldi. El plan original preveía un paso más, que no se alcanzó a instrumentar: una futura municipalización de la fuerza, que quedaría bajo la órbita de los intendentes.

“Por lo demás, la combinación del nuevo esquema policial con la puesta en marcha de la reforma judicial, determinó que a partir de 1998, la Policía dejara de efectuar la instrucción de las causas penales, tarea

[25] En Mar del Plata, la sede descentralizada del Caeep, se inauguró en marzo del año 2011.

que pasó a manos de los fiscales, quienes comenzaron así a dirigir las investigaciones, para el esclarecimiento de los ilícitos”.[26]

5. Cambios en el Sistema Judicial Durante la Primera Reforma Policial Provincial. Código Procesal Penal

Los autores de esta primera reforma, también creyeron conveniente modificar el marco jurídico en el cual debía moverse la institución y por ello impulsaron una importante revisión legislativa en materia administrativa, penal y penitenciaria.

Ya con anterioridad a la Intervención de la Institución, se reformó el “Código de Procedimiento Penal de la Provincia de Buenos Aires”, mediante la ley 11.922, promulgada por decreto número 120 del 10 de enero del año 1997. [27]. Sin embargo, el nuevo código demoró su puesta en vigencia, pues debieron sancionarse un conjunto de leyes complementarias y si bien, se lo comenzó a aplicar a partir del 1° de octubre del año 1998, para ese entonces, a raíz de distintas medidas tomadas por la Intervención, la Policía de la Provincia de Buenos Aires había cambiado su estructura administrativa.

La reforma del sistema Procesal Penal de la Provincia produjo una gran transformación, ya que adecuó su normativa, a los parámetros establecidos en la Reforma Constitucional del año 1994, en cuanto al poder punitivo del Estado, Sobre este aspecto, dice Walter Arrúa: “*El antiguo código procesal tenia incompatibilidades de forma con relación al nuevo , al menos en tres aspectos: 1) La existencia de una instrucción preliminar conducida por un "juez investigador", desnaturalizando la figura del juez, lo que venía a significar la privación a toda una etapa, del proceso penal de la garantía de la jurisdicción, 2) Las medidas de coerción personal, cuyos principios procesales establecían la prisión preventiva como regla y la libertad como excepción, concibiéndose a la prisión procesal como pena anticipada, violatorio del principio de inocencia (CN, artículo 18). 3) La inexistencia del juicio oral y público, y la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos*

[26] Fuente: www.eldia.com (08-04-2004)

[27] Desde ese entonces y hasta la actualidad, el código sufrió 21 modificaciones, mediante las siguientes leyes:11982, 12059, 12085, 12119, 12278, 12405, 13057, 13078 , 13183, 13186, 13252, 13260, 13418, 13425, 13449, 13572, 13708, 13812, 13818, 13.954 y 13943.

humanos que así lo exigen (CN, artículos 24, 75, inciso. 12, 118 y 75, inciso 22)".

En el ámbito de los 18 Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires, se crearon distintas fiscalías, naciendo la figura del Juez de Garantías, el que tiene como misión controlar el proceso penal. El fiscal, es ahora, el encargado de peticionar medidas al Juez de Garantías, como ser, órdenes de detención, allanamientos, investigación de delitos, entre otras, adquiriendo un enorme poder en el sistema procesal acusatorio de la Provincia de Buenos Aires. Ve la luz, una nueva figura jurídica, que recibe el nombre de **"Investigación Penal Preparatoria**" (I.P.P.). Se crea también, la **"Oficina de Asistencia a la Víctima",** que si bien tiene como misión asesorar a las personas sobre los derechos que le asisten y brindar contención a través de un gabinete de profesionales especializados, su función en principio, fue más virtual que real, por falta del presupuesto asignado por el poder político para su funcionamiento.[28] Por primera vez, se habían dejado de lado reformas aisladas, siguiéndose un plan estructurado, abordando con mayor seriedad, la temática de la Seguridad.[29]

6. Nuevas Leyes Fundamentales

Pero aún faltaban otros pasos, ya que hasta el momento de la Intervención, los principios normativos que regían la actuación policial se basaban en decretos dictados durante el "Proceso de Reorganización Nacional", decretos números 1675/80, 9550/80 y 9551/80, este último, virtual Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, normas ya citadas en el "Punto 3", de este capítulo.

Se dictan dos leyes, que entran en vigencia el 11 de agosto de 1998. Ellas son, la ley número 12.154, de **"Seguridad Pública"** y la número 12.155 de **"Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires",** ambas, base fundamental del sistema de Reforma de la Institución. La primera sufrió posteriores modificaciones, a través de las leyes 12987, 13210, 13482, modificada por leyes 13.794 y 14.876, reformas que en general tuvieron el objeto de organizar nuevas dependencias o estamentos institucionales.

[28] Actualmente, se denominan: "Centros de Asistencia a Víctimas y Acceso a Justicia" (CAVAJ)

[29] Ver **Martello, Walter** ,en su libro: "*20×20 ¿Sin salida?*". (Abril 2014).

Siguiendo la reforma policial española pos-franquista, la ley 12.154, en su artículo segundo, sostiene: *"La Seguridad Pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales".*

A su vez, en su artículo quinto dice: *"El Sistema de Seguridad Pública está integrado por los siguientes componentes: a) El Gobernador de la Provincia, b) El Poder Legislativo de la Provincia. c) El Poder Judicial de la Provincia.* ***(Inciso observado por el Decreto de Promulgación N° 2797/98 de la presente Ley****, d) El Sistema Penitenciario Bonaerense, e) El Sistema de Instituciones de Menores, f) El Patronato de Liberados, g) El Sistema de Defensa Civil. h)* ***(Texto según Ley 13482****) Las Policías de la Provincia de Buenos Aires forman parte del Sistema de Seguridad Pública de la Provincia. i)* ***(Inciso derogado por Ley 13482) La Policía de Investigaciones Judiciales. j) (Inciso derogado por Ley 13482) La Policía de Seguridad Vial****. k) Los Foros Departamentales de Seguridad. l) Los Foros Municipales de Seguridad. m) Los Foros Vecinales de Seguridad, n) Los Defensores Municipales de la Seguridad.* En su artículo trece, crea y determina el funcionamiento del Foro Vecinal de Seguridad, en un intento de dar participación comunitaria a la problemática que se atravesaba.

Como dice Walter Arrúa: *"La implementación de los Foros de Seguridad, al inicio de la primer reforma, había comenzado a generar en los vecinos la preocupación e interés , en algunos sectores, sobre como funcionaba la seguridad en su barrio o ámbito de actuación, pero esto comenzó a decaer con el alejamiento de la gestión del Doctor Arslanian, ya que cuando renuncia a su cargo, el nuevo ministro no sigue los lineamientos anteriores, opacando de esta manera el trabajo que se había realizado hasta ese momento, en temas de participación comunitaria de la seguridad*".

La ley 12.155, posteriormente derogada por la número 13.482, crea cuatro cuerpos policiales, como son las **"Policías Departamentales de Seguridad",** la **"Policía de Investigaciones en Función Judicial ",** la **"Policía de Seguridad Vial"** y el **"Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos"**¸ los que fueron definidos como *"instituciones civiles armadas de carácter profesional, jerarquizadas, obedientes, disciplinadas y en servicio permanente"* (artículo 3°).

Conforme a la reforma, estos cuerpos policiales, cumplirían las funciones, de un sistema moderno y adecuado a las circunstancias históricas del momento. Las Policías Departamentales, totalmente descentralizadas, se encargarían de la prevención del delito, del mantenimiento básico de la situación pública, vigilancia y protección de personas en eventos y lugares públicos, implementando mecanismos de disuasión frente a actividades y hechos delictivos, siempre que no mediare la intervención inmediata de la autoridad judicial competente. Pese a este inicio, tanto orgánico-administrativo como judicial, la reforma va a fracasar. Y según se expresó en ese entonces: *"…La Reforma falló, creemos, porque empezaron por donde tenían que terminar: descabezaron primero a cientos de comisarios generales, subcomisarios, etc. Y luego reformaron. Algo similar ocurre en los días precedentes (septiembre de 2003), por lo que no es muy difícil augurar un pronóstico bastante cierto".*[30]

"Ahí donde el estado de inseguridad crece, se advierte un estado de subjetividad social al que se deduce de cierta sensibilidad difusa, se habla de ***"sensación de inseguridad".*** *Hay algo como una evaluación de un estado subjetivo y moral, un "ánimo". Es invocado como estado generalizado y como "verdad segura". Retóricas de un discurso de la "libertad" por arriba y de la "seguridad" por abajo…El año pasado, lo tomo como dato, en una zona del conurbano no tan cercano a Buenos Aires, y con diferencia de pocos días, la policía mata a un joven, de 17 o 18 años, y en circunstancias terribles. Se recogen protestas y declaraciones de la madre, de padres que habitualmente no salían a manifestar, y ahora van hasta cierto lugar que puede ser la Departamental o la Comisaría, o un lugar donde saben que vive tal o cual personaje ligado a ese crimen. En unas declaraciones, la madre insiste con dar algún perdón a quién cometió el homicidio de su hijo".*[31]

"Ella es una fervorosa adherente a un grupo evangelista, que establece que es necesario perdonar, que hay que pensar más en amor que en castigo incluso en quienes han cometido tan grave desgarramiento a su propia vida…Ella, la madre, perdona. Al poco tiempo ocurre un hecho igualmente terrible y en sus efectos, similar al anterior. En el proceso,

[30] **Kaminsky, Gregorio:** Revista "*Inseguridad*" Año 2003. Instituto de Investigaciones **"Gino Germani"** de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

[31] **Kaminsky, Gregorio:** Obra citada.

ante los reclamos y el clamor de justicia, esta madre profiere y reclama al Estado una retribución al asesino exacta a la acción infligida, esto es: pena de muerte a los culpables reconocidos por ella misma.[32]

La sociedad, asume la concepción de una teoría retribucionista: el linchamiento del homicida, entrelazándose difusamente el papel de un actor de la legalidad, con un escenario de ejecución social. Walter Arrúa explica así este tópico: "*No se trata aquí de una cuestión estrictamente económica -el tema de los pobres- porque esos eran sectores medios, sino que está ligado a otras circunstancias culturales, ideológicas, con fuerte predominio en los procesos de socialización. Muerte social por arriba, muerte individual por abajo. Hay un cierto discurso que alienta y favorece esa famosa sensación de inseguridad, en donde se puede encontrar en la sociedad civil mucho deseo de pena de muerte, sin que un Estado se haga cargo de este problema como una política propia y no como política de persecución…La población dice que se siente insegura y reclama más policía, más rápida, más instrumentada, con armamento y chalecos antibalas. Pide una guerra, pero una guerra a escala barrial, brutal y a escala infinitesimal".*

Tal panorama hasta la actualidad, no ha sido cabalmente comprendido por los decisores políticos, que tienen como misión implementar políticas permanentes, ya que el tema de la Seguridad, es abordado exclusivamente desde el campo de la criminalidad y la crónica mediática, cargando todo el peso de la resolución del problema en la ecuación: represión del delincuente versus actuación policial. Así, en su faz más brutal, el tema de la Seguridad Ciudadana, es abordado, como un capítulo de la crónica diaria, sin comprender, que debe ser entendido como Política de Estado, creando un "Frankestein", al que después se intenta colocarle algún cerebro, cualquiera que este sea.

"¿Es posible depositar nuestras vidas en esos funcionarios de la seguridad, como lo hacemos con los médicos y profesores? ¿Dónde comienza la seguridad y por dónde termina?. Se mira críticamente a las empresas de servicios privatizados, tales como las de energía, gas, teléfonos, etc., pero ¿a los noventa mil custodios privados diseminados por todo el territorio provincial? ¿Es que así calmamos esa famosa "sensación de inseguridad"?

El Estado no lo toma en serio y no es que no quiera, es que no

[32] **Kaminsky, Gregorio:** Obra citada anteriormente.

se tiene mucha idea acerca de recuperar el monopolio del Estado en seguridad, el monopolio de la violencia institucionalizada interior".[33]

"Entre otras cosas, hay que plantear una "desmoralización" de la institución policial. Quiero decir, instituciones que no son buenas ni malas, o que hay buenos policías y los hay malos. Eso es una simplificación infantil y temeraria cuando se alude a las instituciones de seguridad. En el nivel de Estado, están las problemáticas económico-sociales, que acompañan necesariamente a la cuestión de la seguridad. Hay una mirada, una "sensación" de inseguridad. La sociedad civil es tomada como pura víctima pasiva, pero no en sus fuerzas y potencias, es vista como muchedumbre y no como multitud, como el lugar adonde acude el delito, la violencia, donde se convierte en "objeto social de ese sujeto asocial". El ciudadano, dicen, se ha convertido en el blanco criminal de esta negrura social...".[34]

Los hechos futuros, a partir de ese momento, dan toda la razón a estas simples, pero certeras opiniones. Mirando el universo desde el ojo de la cerradura, desde lo más chiquito hacia lo más grande, quizás las soluciones hubiesen llegado, pero no fue así.[35]

7. Génesis de la Segunda Crisis de la Seguridad en la Provincia de Buenos Aires

Como consecuencia de las elecciones presidenciales, que se llevarían a cabo el 24 de octubre del año 1999, la Provincia de Buenos Aires, se sumergió en una dura batalla política, que por sus consecuencias, produjo la paralización de la reforma que llevaba a cabo el ministro Arslanián.

Se atravesaba una profunda crisis económica y social y unido a ello aumentaba el sentimiento de inseguridad, originado en robos seguidos de muerte, asaltos, violaciones, civiles y policías fallecidos en enfrentamientos violentos. Las estadísticas, arrojan los siguientes resultados: 1-) En el año 1996, resultan muertos 113 civiles y 44 policías, 2-) En el año 1997, la cantidad es de 122 civiles y 39 policías muertos, 3-) Al siguiente, las cifras muestra el número de 113 civiles muertos y 42

[33] **Arrúa, Walter:** Obra citada.

[34] Obra citada anteriormente.

[35] Referencia: **Galeano, Eduardo.**

policías abatidos, 4-) En el año 1999, pico de esta tremenda realidad, se contabilizan 202 civiles y 66 policías muertos, 5-) Y por último, en el año 2000, mueren 183 civiles y 64 policías. Ello da, por el período en mención, un promedio de 92 civiles y 51 policías muertos por año, Comparando las cifras de los años 1996 y 2000, el porcentaje de civiles fallecidos, se incrementó en 78% y el de policías, en un 50%.[36]

Un frente opositor había nacido para competir con el justicialismo, conformado mayoritariamente por el partido Frepaso y el Radicalismo, bautizado como "La Alianza", frente que criticó duramente la política de Seguridad del entonces gobierno de Duhalde, más aún, después de haberle ganado en casi todo el país al justicialismo, las elecciones primarias de octubre del año 1997. La seguridad se había convertido en un problema mayor y así comenzó a ser tratada por la comunidad entera.

…" La Alianza consideró ayer como un rotundo fracaso la política de seguridad del Gobierno bonaerense y pidió la renuncia del ministro León Arslanián, responsable de las reformas aplicadas en esa área. El dardo lanzado por la coalición UCR-Frepaso contra la gestión de Eduardo Duhalde, precandidato presidencial por el justicialismo, se inscribe en la pulseada política que generó la ola delictiva en los aprontes de la campaña electoral…Los dirigentes aliancistas se turnaron en atribuirle al gobernador bonaerense, la responsabilidad por el clima de inseguridad en el conurbano. Y además hicieron hincapié, en la falta de control al consumo de drogas y al narcotráfico, como una de las causas del componente de violencia de los delitos cometidos últimamente en esa zona de la provincia".[37]

Carlos Ruckauf, candidato a gobernador por el justicialismo en la Provincia de Buenos Aires, al basar su campaña política en la demanda de seguridad, también se sumó a estas críticas. **"INSEGURIDAD**:.. "*Un combate sin piedad contra los delincuentes. Medidas más duras. Una actitud menos garantista y otra vez un policía al frente de la Bonaerense. Carlos Ruckauf, en plena campaña electoral, sintetizó así el plan de seguridad que aplicaría en la provincia de Buenos Aires, si llega a la*

[36] Fuente: **Centro de Estudios Legales y Sociales** (CELS).

[37] **Diario Clarín**.- *"Inseguridad: Ofensiva de la Oposición contra el Ministro de Seguridad Bonaerense".*

gobernación. ***Hay que meterles bala a los ladrones,*** *explicó el candidato del justicialismo...”.*[38]

El Ministro Arslanián no toleró estas declaraciones y presentó su renuncia al día siguiente que se hicieran públicas. No solo esto motivó su renuncia. El 21 de mayo de 1999, el Gobernador Duhalde, *“… Decidió pasar a “retiro activo” a 200 de los 309 comisarios de la policía bonaerense, que hacía un año habían sido declarados “prescindibles”. “Los sin gorra” habían logrado que el mandatario bonaerense les disponga el desembolso de $7.000.000 del erario provincial, en concepto del pago de indemnizaciones”*.[39] En su reemplazo se designó como Ministro de Seguridad y Justicia, al Doctor Osvaldo Lorenzo, Juez Federal del Departamento Judicial de Zarate–Campana, quien asume en agosto de ese año.

Lorenzo, era considerado como *"un duro, al estilo de Luis Patti", con una “mirada menos progresista que la de su predecesor” y de “buena relación con los ex jerarcas de la vieja Policía.”* Su intención, dado que las encuestas no favorecían la imagen de Duhalde en la campaña electoral por la presidencia de la Nación, era reducir al máximo la problemática de la seguridad, devolviendo poder a los comisarios relacionados con la “Maldita Policía”, a cambio de que estos les aseguren una **“cuota de tranquilidad urbana”.** Sin embargo, se vió obligado a renunciar, cuando tomó estado público que Héctor Lufrano Tamassi, su Secretario de Seguridad, había sido abogado defensor de Luis “El Gordo” Valor, apodado también “Papa Noél” y jefe de la Superbanda, bautizada como el “Santo Grial de la Maldita Policía”.[40]

[38] **Diario Clarín,** 04-08- 1999.

[39] **Gonzáles Sendin:** Obra citada.

[40] **González Sendín:** Obra citada. Ver también: “**Página/12”:** 17-08-99, 28-08-99, “**La Nación”:** 06-08-99; “**Clarín”:** 17-08-99. **Nota del autor:** Luis, “El Gordo” Valor, fue uno de los más famosos asaltantes de camiones blindados y bancos. Comenzó su impresionante historia delictiva en 1975, año de su primera detención. Cumplió entre 4 y 5 condenas, la última en el año 2014 por tenencia de armas de guerra. Fue liberado el 6 de julio del año 2018, a los 64 años de edad.

Primera Etapa: Ramallo y la Televisión

En medio de su gestión, entre los días 16 y 17 de septiembre de dicho año, se produce la llamada **“Masacre de Villa Ramallo,”** hecho político-policial, acontecido cuando tres personas intentan asaltar la sucursal del Banco Nación de esa localidad del norte bonaerense, tomando seis rehenes, tres de los cuales fueron liberados tras largas deliberaciones.

Luego de veinte horas de negociaciones con las autoridades judiciales y policiales, los delincuentes intentaron escapar utilizando como escudo a los tres rehenes restantes, en el rodado Volkswagen Polo, propiedad del gerente de la institución bancaria. Al salir del Banco y a raíz de la confusión general, personal del grupo **GEO (Grupo Especial de Operaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires)**, comienza a disparar contra el vehículo, que en pocos segundos recibió numerosos impactos, resultando muertos dos de los rehenes, uno de ellos el propio gerente del banco y uno de los asaltantes. Otro delincuente resultó herido y el tercero, aparece sospechosamente ahorcado al día siguiente, en la comisaría donde se lo alojó, a la espera de los trámites procesales de rutina.

Trasmitido por todos los canales de noticias del país, el grave suceso dio la vuelta al mundo, mostrando la total negligencia e impericia policial, dando muerte a varias personas en vivo y en directo, obligando a renunciar al Juez Osvaldo Lorenzo. Su gestión transitó solo 45 días.[41] La Reforma Policial había sufrido un nuevo revés, con una importante caída de la imagen pública del candidato a Presidente, Doctor Duhalde, restándole una gran cuota de votantes.

El diario Clarín, resume lo acontecido en toda esta etapa de la siguiente manera: **"ESCÁNDALOS Y REFORMAS":**…***LA MALDITA POLICIA.*** *Se desata una ola de escándalos de corrupción, que deriva en*

[41] **Nota del autor:** En la ocasión, también intervino el “Grupo Halcón” de la Policía Federal. En pocos segundos hubo 170 disparos, 46 de los cuales impactaron en el automotor. El hecho tuvo características sumamente confusas. La investigación llevada a cabo por el juez federal de San Nicolás, Carlos Villafuerte Ruzo y las pericias que indicaron que el delincuente muerto en la estación policial, no se había suicidado, fueron otros ingredientes del hecho. Ver también: **“Página/12”**, 18-09-99, 19-09-99, **“La Nación”**, 18-09-99, **“Clarín”**, 18-09-99, 19-09-99.

delitos más graves: aparecen policías involucrados en el atentado a la AMIA y en el crimen de José Luis Cabezas. En 1996 renuncia el jefe de la fuerza, Pedro Klodscyk. ***SIN UNIFORME****. A fines de 1997 llega el primer jefe civil, el interventor Luis Lugones, que disuelve la cúpula policial. En abril de 1998 asume el ministro León Arslanián.* ***PURGA Y REFORMA****. Arslanián echa a miles de policías, transforma la estructura policial e impulsa la modificación del sistema judicial bonaerense mediante el nuevo Código Penal Procesal.* ***RENUNCIA****. El candidato a gobernador por el justicialismo, Carlos Ruckauf, acusa a Arslanián de ser blando con los delincuentes. El ministro renuncia.* ***PERFIL DURO****. El 6 de agosto pasado asume Osvaldo Lorenzo, ex juez federal. Dice que revisará las medidas que tomó su antecesor.* ***ACUSACION****. La Cámara Federal de San Martín cuestiona a Lorenzo por supuestas violaciones de derechos individuales. Poco después el ministro remplaza a su secretario de Seguridad, Héctor Lufrano, ex abogado del delincuente Luis Valor.* ***MASACRE Y FINAL****. Tras los sucesos de Villa Ramallo, Lorenzo renuncia. En su lugar asume Carlos Soria. Duhalde pasa a disponibilidad a tres comisarios mayores y disuelve el Grupo Especial de Operaciones (GEO ".*

Carlos Ernesto Soria asume en el mes de octubre, durando su gestión solo dos meses, pues renuncia para ocupar una banca en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. “*Al asumir reconoció que su tarea no sería sencilla: “la situación es hoy más difícil que hace 45 días, los tiempos se acortaron y la gente reclama respuestas rápidas..,el accionar desordenado y exorbitante que vimos en Ramallo, responde más a la filosofía de Patti (…) Yo sé que para algunos sectores perjudicados por la violencia, el discurso de Patti es cautivante, pero no es lo que reclama el conjunto de la sociedad bonaerense”.*[42]

Segunda Etapa: La hora de Aldo Rico. Sin Plan ni Rumbo Fijo

El Doctor Carlos Ruckauf, se hace cargo de la Provincia de Buenos Aires el 10 de diciembre del año 1999, designando al frente de la Cartera de Seguridad, al ex militar cara pintada, Aldo Rico, quién permaneció solo tres meses en el cargo, renunciando debido a distintas desinteligencias con el electo gobernador. El ex militar, había restituido en sus cargos a varios comisarios del grupo de los “Sin Gorra” y a otros compañeros del

[42] **González Sendin**: Obra citada. Ver también: **“Página/12”:** 21-09-99.

Partido Justicialista afines a sus ideas de “mano dura”, hecho que disgustó a la opinión pública, por su impronta de “contra reforma”.

A partir de la renuncia de Rico, lo suceden el Comisario Ramón Orestes Verón (Ex Jefe de Policía en la gestión Rico, hombre de “mano dura”), Juan José Álvarez y posteriormente Alberto Descalzo. Lo exiguo de cada gestión, cuyo período detallamos en el “Anexo Estadístico”, muestra que el Poder Político no acertó una estrategia adecuada, para afrontar el tema de la Seguridad Ciudadana.

Tercera Etapa. Crisis Económica e Inseguridad Social

La crisis económica y social de los años 2000 y 2001, obligó al Estado Nacional y a muchas de las Provincias Argentinas a emitir bonos para el pago de sueldos, especialmente a los empleados estatales. Frente a múltiples reclamos de ahorristas, atrapados dentro en un infernal “Corralito Financiero” y la falta de recursos de los bancos para atender las demandas de dinero, se inauguró un nuevo tipo de protesta social, bautizado como“cacerolazos”, que se extendieron en forma violenta entre los meses de diciembre del año 2001 a marzo del año 2002.[43]

En tanto, mientras paulatinamente aumentan los índices de pobreza e indigencia en la Ciudad de Buenos Aires y en el Conurbano Bonaerense, la clase política persiste en sus disputas por el poder, totalmente ajena a los sucesos. A fines de diciembre del año 2001, el conflicto social se tensiona enormemente, azuzado por dirigentes duhaldistas del conurbano bonaerense, organizando saqueos a comercios y mercados de esa zona, provocando la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa. En enero del año siguiente, casi en forma simultánea con la elección del Doctor Duhalde como Presidente de la República Argentina por la Asamblea Legislativa, Carlos Ruckauf renuncia a la gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

“El 3 de enero de 2002 asume Felipe Solá (ex vicegobernador), y con él, Luis Genoud (egresado de la Escuela Juan Vucetich y Secretario de Seguridad del Ministro Soria en 1999), quien se hacía cargo de la cartera Ministerial referida a la Seguridad. Genoud al asumir, repitió palabras de

[43] Dichos bonos, fueron llamados: cuasi monedas.

Duhalde: los problemas sociales "no se solucionan, con más gendarmes, ni con más balas". (Saín, 2004) ("Página/12": 02-01-2002,07-01-2002)".[44]

Se agudizan las internas dentro del justicialismo entre los partidarios de Duhalde y el gobernador Felipe Sola, por las candidaturas a las elecciones del año 2003. [45] En la escena irrumpen las "Organizaciones Piqueteras", integradas por sectores de desocupados, alcanzando no solo un alto grado de movilización, sino también de confrontación con el peronismo bonaerense. Las exteriorizaciones callejeras por parte de estas agrupaciones, son cada vez más frecuentes en todo el país, con cortes de rutas y calles, en reclamo de planes sociales, trabajo, y atención social. En estos momentos, la preocupación general era la **vulneración de la Seguridad Social,** ya que luego de la crisis institucional del año 2001, la influencia de los medios de comunicación, impactó enormemente sobre el ánimo popular. Esto no significaba que no había noticias relacionadas a los delitos, pues existían y muchas. Pero la preocupación rondaba más por lo económico-social, donde una franja importante de población había quedado excluida socialmente, al carecer de medios de subsistencia suficientes.

Sobre este escenario, en la obra***: "La inseguridad Social ¿Qué es estar protegido?*"** se dice lo siguiente: *"Se pueden distinguir dos grandes tipos de protecciones. Las protecciones civiles, garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas, en el marco de un Estado de Derecho. Las protecciones sociales "cubren", contra los principales riesgos capaces de entrañar una degradación de la situación de los individuos, como la enfermedad, el accidente, la vejez empobrecida, dado que las contingencias de la vida puede culminar, en última instancia, en la decadencia social".*[46]

"Hay que reconocer que, si bien las formas más masivas de la violencia y de la decadencia social han sido ampliamente neutralizadas, la preocupación por la seguridad es por cierto de naturaleza popular. ¿Cómo dar cuenta de esta paradoja? Ella conduce a formular la hipótesis de que no habría que oponer inseguridad y protecciones, como si pertenecieran a registros opuestos de la experiencia colectiva. ***La inseguridad moderna no sería la ausencia de protecciones, sino más***

[44] **González Sendín:** Obra citada

[45] "**Página/12":** 02-01-2002, 07-01-2002; "**La Nación":** 07-01-2002.

[46] **Castel, Robert:** El Manantial Buenos Aires 2004.

bien su reverso, su sombra, llevada a un universo que se ha organizado alrededor de una búsqueda sin fin de protecciones o de una búsqueda desenfrenada de seguridad*.* ***¿Qué es estar protegido en estas condiciones?*** *No es estar instalado en la certidumbre de poder dominar perfectamente todos los riesgos de la existencia,* ***sino más bien vivir rodeado de sistemas que dan seguridad, que son construcciones complejas y frágiles, las cuales conllevan en sí mismas, el riesgo de fallar en su objetivo y de frustrar la expectativas que generan. Por lo tanto, la propia búsqueda de protecciones, estaría creando inseguridad".*** [47]

Vale decir que a partir de la crisis de finales del año 2001, la sociedad fue víctima de dos formas de desprotección: una civil y la otra social. En la primera se generaron saqueos, robos y muertes en protestas callejeras, tanto en la Ciudad de Buenos Aires, como en el conurbano bonaerense, en las horas previas a la renuncia del presidente de la Alianza y en la segunda, un tendal de personas resultaron excluidas del sistema de protección. El sistema financiero se apropió de los ahorros de un sector social, mientras otra amplia franja de la sociedad, fue marginada de su propio trabajo, imposibilitada de generar mínimos ingresos de supervivencia.

En este estadio, cabe hacer una reflexión. La aludida situación, que afectó en su integridad a todo el cuerpo social argentino, ya había sido advertida el 1° de septiembre de dicho año, cuando el periodista inglés **Greg Palast**, escribe en el periódico "**The Guardian"** de Gran Bretaña, **"¿Who shot Argentina? The finger prints on the smoking gun read "I.M.F."** ***(¿Quién disparó sobre Argentina? Las huellas digitales acusan al FMI).*** En el mismo, denunciaba la crisis que azotaría al país, producto de las presiones del Fondo Monetario Internacional, lo cual demuestra que muchas veces, decisiones tomadas por Organismos Internacionales, ajenas a los intereses de un país, pueden socavar su Seguridad Interna, mostrando otras de las facetas de este fenómeno.[48]

[47] **Castel, Robert:** Obra citada. La negrita es propia.

[48] **Palast, Greg,** periodista e investigador, escribe para **"Inside Corporate América",** publicación quincenal, publicada en **"The Guardian",** Gran Bretaña**.** (www. GregPalast. com).

Cuarta Etapa: La "Maldita Policía". Masacre de Avellaneda

Luego que el gobernador Felipe Solá, anunciara sus intenciones de postularse a la Presidencia de la Nación, como piezas de un sangriento dominó, los acontecimientos se suceden en forma casi automática, ya que a cada jugada política de un actor social, se la replica con otra del contendiente, aumentando el nivel de la crisis. Los vientos sembrados anunciaban, graves tempestades.[49] Una figura importante en este escenario fue la del Doctor Marcelo Saín, el que participó en forma activa en el gerenciamiento policial, siendo en el año 2002, Subsecretario de Planificación y Logística de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, dando cierto aire de novedad al territorio provincial.

Al nivel de estos hechos, nuevamente, la "Bonaerense" vuelve a reincidir en su actuación, provocando lo que la prensa llamó: "**La Masacre de Avellaneda".**

"El desenlace de estas tensiones se dio el miércoles 26 de junio de 2002, durante una marcha "piquetera" que se dirigía a la Capital Federal. Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, fueron asesinados en la localidad de Avellaneda, ubicada en la zona sur del GBA. Por sus muertes fueron responsabilizados el Comisario Inspector Alfredo Franchiotti y otros efectivos de la policía de la Provincia de Bs.As. La represión policial sobre las organizaciones de desocupados había sido cruenta, incluso intervinieron unidades de infantería, de seguridad provincial y de prefectura naval (dependientes del Gobierno Federal, por entones a cargo del presidente Eduardo Duhalde, líder del peronismo bonaerense)". [50]

"Durante los días previos a la movilización piquetera, fueron numerosas las declaraciones de funcionarios del gobierno nacional pertenecientes al duhaldismo, avalando el uso de la fuerza policial para contener la anunciada movilización piquetera. El jefe de gabinete de ministros, Alfredo Atanasof, sostuvo que la relación entre el gobierno y las organizaciones piqueteros estaba signada por una "suerte de guerra".[51]

[49] Ver artículo de **Marcelo Sain:** "*Política, Policía y Delito".*

[50] **González Sedin:** Obra citada.

[51] **Id. Obra anterior: Saín 2004, "Página/12":** 07-01-2002, 27-06-2002, 28-06-2002, 29-06-2002, 01-07-2002, **"Clarín"**: 28-06-2002, **"La Nación"**: 20-06-2002.

Los medios de comunicación, especialmente los gráficos, mediante grandes títulos daban cuenta de una gran movilización que se llevaría a cabo el día 26 de junio del 2002, previendo un fuerte control policial, detallando las distintas fuerzas de seguridad que participarían en la custodia y mantenimiento del orden, tratando de evitar el corte del puente Pueyrredón de la ciudad de Avellaneda, al sur del conurbano Bonaerense.

El día anterior, el diario Clarín publicaba: "…***EL GOBIERNO BUSCA IMPEDIR CORTES****-Vuelven los piquetes a los puentes. Distintas organizaciones de piqueteros se movilizarán desde esta mañana en una jornada de protesta que incluirá cortes de ruta, caminos y calles en distintos puntos del país y que incluirá los accesos a la Capital, para reclamar la regularización de planes sociales, alimentos a comedores escolares y para rechazar las exigencias del FMI. Pero el Gobierno pondrá en las calles 2.000 efectivos de la Policía, Gendarmería y Prefectura para impedir los cortes de puentes. Participarán el Bloque Piquetero Nacional, la Coordinadora de Desocupados Aníbal Verón, el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados liderado por Raúl Castells, y el Movimiento Barrios de Pie...".*

Los hechos se desarrollaron de la siguiente manera. Cuando una columna de manifestantes se trasladaba a la ciudad de Avellaneda con el propósito de bloquear el acceso al puente Pueyrredón, exigiendo mejoras en los planes sociales, al intentar atravesar el vallado policial, se desata una desmedida represión policial. De resultas de esta acción, caen asesinados dos militantes de la agrupación social "Aníbal Verón", los jóvenes **Maximiliano Kosteki** y Darío Santillán. El primero dentro de la misma instalación de las boletarías de la estación férrea de Avellaneda y el otro en las afueras, ambos víctimas de armas de fuego de grueso calibre (escopetas). Por el crimen de estas personas, resultó imputado el jefe del operativo, Comisario Inspector Alfredo Franchiotti, junto a otros policías, posteriormente detenidos por orden judicial.[52]

[52] La "**Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón",** nació en noviembre del año 2000, en la ciudad de Salta. Aníbal Verón, salteño de 37 años, conductor de autobús, fue despedido de la empresa en donde trabajaba. Junto a otros compañeros, realizaron piquetes y cortes de ruta, reclamando la reincorporación de Verón, a más de una deuda de la empresa, por 7 meses de salarios atrasados. Verón fue asesinado el 10 de noviembre del año 2000, en la Ruta Nacional Número 34 por la policía provincial, hecho al que no fue ajeno

"El Ministro Luis Genoud presentó la primera renuncia, cuando se encontraron evidencias de que había sido su policía la que habría matado a Santillán y Kosteki, pero Solá decidió públicamente: "No es conveniente que se vaya ahora y yo respaldo su gestión". Tras una reunión (con las fotos de lo ocurrido en la estación) entre el ex jefe de la fuerza Ricardo Degastaldi, Edgardo Beltrachi (también relevado), el Gobernador y el ministro, Genoud insistió en su renuncia. Decía "Fuimos víctimas de una gran mentira de Franchiotti." ("La Nación": 29-06-2002)".[53]

La Cámaras de Televisión, captaron una especie de *"conferencia de prensa"*, brindada por el propio Franchiotti, en las mismas puertas del Hospital adonde había sido llevadas las víctimas. Aún portaba en sus manos la escopeta con las que había ultimado a los indefensos militantes sociales. Atónita la sociedad, observó, cuando un desconocido le propinaba un golpe de puño en la cabeza. El comisario inmutable continuó su mendaz relato, brindando a la prensa su versión de los acontecimientos. Nada era verdad en aquella crisis de incertidumbre. Siempre hay detalles, que se escapan del libreto.

Al día siguiente, el diario "Clarín" titulaba: **"La Crisis Causó Dos Nuevas Muertes",** opinión rectificada en la siguiente edición, cuando se clarificaron los hechos, a raíz de pruebas documentales (fotografías) aportadas por un reportero gráfico del propio diario, que había retratado todos los sucesos, ubicando al citado comisario en la escena del crimen, después de haber disparado sobre los mencionados jóvenes.[54] Luego de este doloroso suceso, donde nuevamente la Policía Bonaerense era protagonista, Duhalde entiende que sus futuras aspiraciones presidenciales, carecían de sentido. De ahí, que mediante dos decretos, abandona la lucha política. El primero de ellos, fijaba el 27 de abril del año 2003 como fecha de elecciones presidenciales y el segundo determinada que el día 18 de mayo del mismo año, se llevaría a cabo la segunda vuelta de dichas elecciones, adelantando así el acto electoral para la elección de un nuevo presidente del país.

el entonces gobernador Juan Carlos Romero, propietario de la empresa deudora. Los medios gráficos nacionales, dieron escasa cobertura a la muerte de Verón.

[53] **Gonzalez Sendín:** Obra Citada.

[54] Se juzgaron a los autores del crimen, pero nunca a los responsables políticos. El 24 de julio del año 2012, el diario "**La Nación",** titulaba: *"A 10 años de la Masacre de Avellaneda, Sin Responsables Políticos".*

Por julio del año 2002, asume como Secretario de Seguridad de la Provincia de Buenos, el hombre que hasta ese momento se encontraba a cargo de la cartera de Desarrollo Social, el Doctor Juan Pablo Cafiero, quien toma esta nueva misión con suma responsabilidad. "**El poder político y la Policía debemos ser los garantes del 'Nunca Más',** advirtió al asumir.[55] *"Solá sostuvo que la policía bonaerense "no tiene otra alternativa" que subordinarse al poder político, "si sus jefes no lo entienden así, cambiaremos los jefes (…) impulsaremos las formas de control que tenemos, porque si el mismo policía que está a cargo del operativo, le miente así a su superior máximo, que es el gobernador, eso es gravísimo".*[56]

8. Hacia la Segunda Reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.- Prevención del Delito

En los primeros días del mes siguiente, Cafiero dicta la Resolución Ministerial Número 1061, fijando las bases de lo que sería el comienzo de utilización de **herramientas informáticas** en la conjuración y prevención del delito.[57] Se inaugura lo que se denomina **SIG (Sistema de Información Geográfica),** sigla que es la traducción de su acrónimo en inglés, **GIS (Geographic Information System*)***. El nuevo sistema que tenía el objeto de intervenir en la prevención del delito, se comenzó a gestar y a desarrollar en la **Oficina de Planeamiento y Analisis** del Ministerio de Seguridad, como un proyecto denominado "**Sistema de Recolección, Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva, mediante el empleo de herramientas de Análisis Criminal y Sistemas de Información Geográfica *(SIG*)**".

"Consiste en la utilización de una base cartográfica digitalizada,(mapa computarizado), del conurbano bonaerense y una base de datos ,donde mediante la utilización de otra base de datos, se ingresan los distintos delitos cometidos de una jurisdicción policial. Posteriormente mediante la utilización de un programa de computación (software especial), se utiliza

[55] **Diario Clarin:** 17 de enero de 2006.

[56] **Gonzalez Sendin:** Obra citada.

[57] El nuevo ministro, se había desempeñado como Vice Jefe del Gabinete del Gobernador Sola y como Ministro de Desarrollo Social, durante la Presidencia de Fernando De La Rúa. Era considerado hombre de "buen diálogo", con los sectores piqueteros.

*un programa llamado **Arcview**, habiéndose comprado una licencia a la empresa **Argentina AEROTERRA** para la utilización del programa".*[58]

Este proceso generaba un mapa digitalizado, señalando los delitos cometidos en sus distintas modalidades, de manera de analizar el modus operandi, las zonas o jurisdicciones, combinar rangos y horarios. También se podían confrontar los distintos tipos de modalidades delictuales, observando sobre el mapa como es su comportamiento y su distribución zonal. Además permitía confeccionar **Mapas de Riegos o de Zonas Calientes,** utilizando un criterio cuantitativo, con el fin de observar comparativamente la diferencia que existe entre una zona y otra, en razón de la diferencia de hechos cometidos.

A estas herramientas informáticas, se sumó la utilización de un programa de computación denominado **CRIMESTAT**, que tiene por objeto realizar un amplio análisis de la geocodificación de los delitos, luego de cargarse los datos que denuncian las víctimas de un delito o bien el lugar donde ocurre el hecho. Este procedimiento, fue ideado por el Departamento de Policía de Nueva York, aunque posteriormente se utilizó otro sistema, llamado **COMPSTAT** o **COMSTAT,** indistintamente, **(**"*Computer, Statistics o Comparative Statistics"*) para mejorar la comprensión del delito, asegurando un mayor control sobre el personal y lograr un mejoramiento de solución a los problemas de criminalidad. Ambos sistemas, suelen ser falibles, pues centran sus patrones sobre el delito y la detención, dejando de lado todo aquello que no se denuncia.[59]

El procedimiento, fue ideado por John Linder y Jack Maple dos ex policías de la ciudad de Nueva York. Posteriormente fueron contratados como consultores, por las autoridades políticas de Nueva Orleáns, con la intención de colaborar en la reducción de los escandalosos índices de violencia y delincuencia de esa ciudad. El experimento, fue el primer mapa del delito, para atacar la criminalidad y según el alcalde Marc Morial (a la sazón un émulo de Giuliani), era la única manera de reformar la policía: trabajar con alguien de afuera, que no tuviera relación con la red

[58] **Arrúa, Walter:** Obra citada.

[59] **Silverman, E.B. 1999**. *NYPD battles crime: Innovative strategies in policing*. Boston: Northeastern University Press.. **Cordner, G.W. 1998**. Problem-oriented policing vs. zero tolerance. En *Problem-oriented policing: Crime-specific patterns, critical issues, and making POP work*, compilado por T**. O'Connor Shelly and A.C. Grant**. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum. Citados en **Jack R. Greene**

de corrupción enquistada en la policía local. [60]

*"Se comienza con la carga de los hechos delictuales en oficinas creadas por las resoluciones 1061 y 1062 del año 2002, llamado **CEPAID (Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictual).** Estas oficinas funcionan en las Jefaturas Departamentales, donde hay un analista delictual, previamente capacitado, y varios data entry –quienes realizan el proceso de ingresar datos a la computadora para que éstos puedan ser procesados-, los cuales alimentan las bases con datos con las denuncias que realizan los ciudadanos en las comisarías. La creación de este sistema, permitió establecer un mecanismo de compilación de la información referida a los incidentes y hechos delictivos cometidos en jurisdicción de las Comisarías, Destacamentos y otras dependencias policiales, y su transmisión a un "Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva", dependiente de cada Jefatura Departamental, donde es procesada en una base de datos y en un **Sistema de Información Geográfica (SIG**). El **Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva** comenzó a funcionar a prueba a partir del 2000 y formalmente lo hizo en el 2003*".[61]

La información, los análisis producidos y procesados en el ámbito de las Jefaturas Departamentales, se remite hacia **el Centro de Operaciones Policiales (COP),** Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, confeccionándose en base a este proceso un **Mapa del Delito**, tanto del conurbano bonaerense y como de toda la provincia. En sí, este sistema, significó el primer instrumento de análisis y mapeo criminal, orientado a la **Prevención del Delito**.

"*El nuevo ministro provincial pensaba en retomar el camino de purgas iniciado por Arslanian, sin embargo su gestión intentó hacer hincapié en delitos organizados, que acarreaban violencia y estaban vinculados al sector desestabilizador. Por consiguiente, refirió al secuestro y las actividades ilícitas de desarmaderos*"[62]**.** Los desarmaderos desde

[60] **Pitts, David**, "La ciudad que vuelve por sus fueros", Temas de la Democracia; Publicación Electrónica de USIS, Vol. 2, No. 4, noviembre de 1997. Citado en*:" El rol de las fuerzas policiales dentro del Sistema de Seguridad Pública".* **Lic. Gustavo Javier Gómez –** UNQ. Agosto de 2007

[61] **Arrúa, Walter**: Obra citada.

[62] **González Sendín:** Obra citada. **"La Nación"**: 01-07-2002, 08-07-2002, 06-08-2002, **"Página/12":** 31-08-2002, 13-10-2002, 14-01-2003, 13-07-2003.

siempre, estuvieron vinculados a la "Maldita Policía" y para el año 2003 esta modalidad delictiva se había convertido en una gran empresa comercial. Las estadísticas indicaban que durante el año 2002, un porcentaje mayor al 40% de los homicidios dolosos de la provincia de Buenos Aires, se cometían en ocasión del robo de automóviles. A pesar de los más de 600 procedimientos llevados a cabo por la Policía de la Provincia de Buenos Aires, el problema persistía, comprobándose la protección política que tenía este tipo de delitos, dentro del conurbano bonaerense.

Ante ello, el Gobernador Solá, el 13 de marzo del año 2003, promulga el Decreto Provincial Número 294, mediante el cual regulaba la Compra y Venta de Autopartes de Vehículos, obligando a llevar libros foliados y rubricados por el titular de la Comisaría de la jurisdicción. Se crea la "**Dirección de Sustracción de Automotores"** y por julio de dicho año, es promulgada la Ley Número 13.081, poniendo en funcionamiento el **"Registro de Control de Comercios Vinculados a la Actividad de Automotores y Otros**", regulando la actividad total de los desarmaderos.[63]

"La presente iniciativa tiene por objeto abordar la problemática de una de las modalidades delictivas más preocupantes, cual es el robo de automotores, el cual por su magnitud y violencia, coloca significativamente en riesgo la vida y los bienes de las personas. Este delito constituye solo una de las manifestaciones de una vasta, extensa y sofisticada red de delitos, que incluye el negocio de los desarmaderos, de los autos dobles, y en cuyo entramado suelen perpetrarse numerosos homicidios"¸ se dice en los fundamentos de la ley. "El Ministro de Seguridad, Doctor Cafiero, renuncia al cargo a fines del mes de septiembre del 2003, asumiendo ese cargo Juan José Álvarez, quien ya en el año 2001 fuera Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, y como secretario de Seguridad y Logística, es designado el Doctor Diego Gorgal, (licenciado en Ciencias Políticas e integrante de la Fundación Grupo Sophia). En este periodo hay dos elementos nuevos en materia de prevención del delito: **una Ley Provincial y un Plan de**

[63] La ley fue reglamentada en agosto del mismo año, mediante decreto número 1.381.

Seguridad, a instancias del nuevo funcionario.[64]

Otro de los elementos que se introduce es el **"Plan Director de Seguridad",** inaugurado el 1 de noviembre del año 2003, con el fin de imponer una mayor presencia policial en las calles. Cada jurisdicción policial es dividida por cuadriculas o sectores, teniendo en cuenta la incidencia poblacional, comercial y límites de jurisdicciones, lindantes a otra comisarías. A su vez, cada cuadricula o sector debía contener una numero igualitario de manzanas. En estos sectores, se destacaría un móvil con dos efectivos, quienes recorrerán solo esa cuadricula durante las 24:00 horas. Los policías contarían con teléfonos celulares, para que los vecinos llamen directamente a los móviles policiales del sector.*"Al trabajo de cada uno de los patrulleros en su sector predefinido, se le suma el apoyo de la **Patrulla de Reacción Inmediata (P.R.I.)**, que es una unidad de trabajo conjunta, conformada por oficiales de policía, los que se movilizan en varios móviles distribuidos en lugares estratégicos de las ciudades. Estos móviles son para la resolución de conflictos y tienen como objetivo responder inmediatamente a los llamados de los móviles de cada sector o cuadricula, a fin de dar apoyo ante situaciones de gravedad, sin dejar de patrullar ninguna de las cuadrículas. Además, en tanto no sea requerido, el PRI efectúa operativos ágiles y dinámicos dentro del casco urbano y en las zonas periféricas de las ciudades. Por último, la nueva planificación estableció la creación del denominado **GPU (Grupo de Prevención Urbana)**, que es una especie de "Cuerpo Especial", específicamente entrenado para la prevención de los conflictos típicos que se generan en las zonas urbanas, en las áreas más pobladas de las grandes ciudades de la región, esto es: desde la neutralización de delitos de gravedad, hasta la seguridad de las personas intervinientes en protestas sociales y manifestaciones espontáneas".*[65]

[64] **Arrúa, Walter:** Obra citada. La negrita es propia. **Nota del autor:** El ministro Álvarez fue recomendado en el año 1981, por el General Albano Harguindeguy para cumplir tareas en la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). La "Fundación Grupo Sophia" , fue creada por Horacio Rodríguez Larreta por 1990. Muchos años después, la mayoría de sus integrantes, son figuras relevantes del PRO, después de pasar por la "Alianza", tales como María Eugenia Vidal. El politólogo Diego Gorgal, posteriormente, cumplió funciones como Secretario de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, durante el gobierno de la "Alianza". En las elecciones presidenciales del año 2015, fue propuesto para dirigir la Seguridad, por el candidato Sergio Massa.

[65] **Arrúa, Walter:** Obra citada. La negrita es propia.

En forma simultánea, se conformaron acuerdos con los municipios, para tener un mayor control de la presencia de los móviles en las calles, generando una mayor presencia preventiva en el ámbito urbano, con el objeto de reducir al mínimo la actividad delictual y tener un mayor contacto con el vecino. El plan ideado por el Ministro Álvarez, dividió los distritos del Gran Buenos Aires en 797 cuadrículas, que debían ser patrulladas por 1115 móviles. La consigna era, estar en todos lados. En otras palabras, el nuevo sistema, tenía por objeto la prevención, con el fin de reducir al mínimo la cantidad de delitos y en el hecho, de que la policía, este presente en todos lados, de forma visible para el vecino.[66]

En declaraciones públicas, el Gobernador Solá, el 3 de noviembre del 2003, manifestaba: *"Primero acuerdo entre nosotros y con la Nación, acuerdo con los intendentes y con los legisladores, no cada uno con su librito, no algo cerrado. Todos tienen que tener el esquema de este plan, hay algunas cuestiones que están reservadas, hay otras que son públicas y deben hacerse públicas. Yo quiero que en el gran Buenos Aires, lugar donde comenzó ya, porque no estamos hablando de algo que algún día implementaremos, estamos hablando de algo que está en la calle desde este momento: el sistema de cuadrículas, cinco mil policías y 1.100 patrulleros en la calle, patrullas de respuesta inmediata y grupos de prevención urbana… Una de las limitaciones del plan y una de las ventajas, desde el punto de vista de la* ***velocidad,*** *es que el plan no inventa nada que no tuviéramos antes. Son patrulleros que tenemos, que se compraron parcialmente durante este año, son los policías que tenemos, es una redistribución de las horas extras, de las horas CO.R.E.S de la policía".*[67]

La Era de los Secuestros. Paso Uno

Nuevas formas de delitos, asomaron en el escenario bonaerense. La toma de rehenes y el secuestro de personas, en sus dos modalidades, una el llamado "**express"** y la otra denominada, **"extorsivo",** fueron a partir de agosto del año 2002, noticias comunes. Los canales de Televisión se encontraban alertas ante cualquiera de estos hechos, seguían el movimiento policial, entrevistando a rehenes y delincuentes al mismo tiempo, sea en cámara, sea vía telefónica, ya que los

[66] Según algunos autores, este plan, nunca fue reglamentado.

[67] Discurso en el Teatro **"Astor Piazzola".** 2003.

secuestradores entendían a la intervención mediática, como un salvoconducto a su integridad física.

Según estas empresas periodísticas no era el rating lo que motivaba su intervención, sino "convencer" a los secuestradores a deponer su actitud, generando hechos insólitos, como ser, preguntar desde si tenían hambre, si necesitaban pizzas u otros alimentos, hasta indagar en pormenores relativos a la vida personal de cada uno de los integrantes de la banda delictiva. En tanto los rehenes, eran apuntados por las armas de los delincuentes y las imágenes transmitidas y observadas también por los propios secuestradores, indicaban donde se ubicaba cada efectivo policial, de manera que aquellos podían apreciar con total tranquilidad, el cerco que se les tendía y negociar con mayor rudeza.

Acerca de los secuestros, el denominado **"Express**", consiste en retener a una persona por un corto tiempo, hasta que sus familiares o un tercero abone la cifra convenida por el rescate. En cambio el **"extorsivo"**, implica un procedimiento más sofisticado, dado que se mantiene a la víctima privada de su libertad por un tiempo prolongado, mientras se negocia con familiares o allegados, las condiciones económicas de su liberación, lo que implica una cierta cobertura organizativa.

"*Para el oficialismo provincial, las internas del peronismo bonaerense y el sabotaje policial, directamente vinculado a éstas, despuntaban detrás de esta puesta en escena y por eso decía Cafiero:* ***"Hay hechos delictivos, que tienen señales mafiosas****". El secuestro, como delito, tenía una ventaja sobre el robo de autos: los secuestradores normalmente necesitaban a su víctima con vida, para poder cobrar*".[68]

La larga lista de estos hechos luctuosos, comienza con el caso que afectó a **Juan Manuel Canillas**, un joven de 23 años, secuestrado el 12 de julio del año 2002. Pagado el rescate exigido por sus captores, suma que ascendió a Mil Pesos, los delincuentes lo ejecutaron de un tiro en la espalda, en la localidad de la Florida, Vicente López, Provincia de Buenos Aires. El viernes 5 de julio del mismo año, en el Jagüel, localidad cercana a Ezeiza, Provincia de Buenos Aires, siendo las siete y media de la mañana, en un taxi, cuyo chofer supuestamente era cómplice del hecho, cuando se dirigía a su domicilio, es secuestrado **Diego Peralta**, un estudiante de 17 años. El olfato social suponía un secuestro efectuado por mandato y con aparente protección policial. Los secuestradores,

[68] **Gonzalez Sendin:** Obra citada.

pedían la suma de 200.000 dólares, monto imposible de juntar por la familia, propietaria de un pequeño comercio y depósito de venta de bebidas. Finalmente el pago del rescate se realizó por mucho menos: $ 9000 pesos y U$ 2000 dólares.

La madre se reúne con la esposa del Presidente Duhalde, mientras se realizaban más de 1.200 allanamientos, en búsqueda del joven. Finalmente, 37 días después, su cuerpo aparece flotando en una tosquera, ubicada a pocos metros de la "Autopista La Plata- Buenos Aires", localidad de Ezpeleta (sur del conurbano Bonaerense). Lo habían descubierto dos chicos, que jugaba en la zona. Los medios de comunicación llegaron antes que la Policía e informaron al instante que el cuerpo podría tratarse del desafortunado joven. Había sido asesinado de tres puñaladas en la espalda y siete en el cuello.

"La difusión del hallazgo del cuerpo, derivó anoche en el incendio de la comisaría del barrio El Jagüel, partido de Esteban Echeverría, por parte de vecinos de la víctima, indignados con la actuación policial en el hecho", informaba el diario **"La Nación",** en su edición del día 13 de agosto de ese año. *"El desenlace trágico de este secuestro hizo que se generaran cruces de responsabilidad por el final de Diego. El Gobierno Nacional acusaba al Provincial de que su territorio era de absoluto descontrol, como respuesta el Gobernador Sola, contestaba que la Policía Provincial estaba desbordada por la cantidad de hechos. Esto devino en la acusación de un complot, por el entonces secretario de Planificación y Logística de Seguridad de la Policía Bonaerense, Marcelo Saín, quien para ese entonces decía:* ***"El sistema policial sirvió para financiar la política a través del juego clandestino, la prostitución y el narcotráfico… Detrás de cada problema policial hay un problema político… El origen de la conspiración hay que buscarla en la interna del justicialismo bonaerense… Esta gestión ministerial, no está dispuesta a avalar ningún tipo de financiamiento de la policía a la política."***[69]

Los autores del crimen fueron apresados y condenados. En enero del año 2003, la Cámara de Apelaciones de La Plata, calificó el accionar policial en la investigación del suceso como "desastroso y negligente".

[69] **Arrúa, Walter:** Obra citada.

El Auge de los Secuestros. Paso Dos

Los secuestros extorsivos seguían en aumento en el país, modalidad que tenía en vilo a toda la sociedad. El diario **"Clarín"** realizaba un resumen de lo que se vivía en ese momento titulando: ***"19 meses sin solución para los secuestros extorsivos"****. Dos nuevos casos, el de un hombre cautivo durante un mes y el de un chico secuestrado cuando iba al colegio, muestran la vigencia de este tipo de delito. Un adolescente está secuestrado desde el lunes y la angustia es terrible. Se lo llevaron cuando iba con su madre a la escuela, y ahora piden medio millón de dólares. Un hombre -dicen que tiene unos 40 años- pasó un mes entero por la misma situación. Si la pesadilla no era suficiente, le cortaron la falange de un dedo para dar una prueba de vida. Y lo dejaron libre el miércoles, después de cobrar una cuarta parte del millón de pesos que habían pedido como rescate. Dos casos muy pesados, dramáticos, de una seguidilla que hasta ahora nadie consigue parar. Los secuestros parecían un recuerdo oscuro de otros tiempos hasta que en agosto de 2001 —hace 19 meses— una banda se llevó de la puerta de un club de golf, al empresario textil Abraham Awada. La modalidad volvió a escena y unos meses después las cifras oficiales —de la Policía Federal y del Ministerio de Seguridad bonaerense— directamente causaban impacto. O espanto: había un caso cada 36 horas. Uno cada día y medio".*[70]

El proceso continuó intensamente, tocando a familiares de figuras famosas, como el hermano de Juan Román Riquelme, el padre de los hermanos Diego y Gabriel Milito y el del artista Pablo Echarri. "*Verbitsky sostiene, que el secuestro del 24 de octubre de 2002 de Antonio Echarri (vendedor de Diarios) puso en evidencia la trama de intereses políticos, policiales y periodísticos, empeñados en defenestrar al gobierno provincial y su área de seguridad".*[71] Un informe del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, computó que ***entre enero de 2002 y la primera quincena del 2003 se produjeron 290 secuestros,*** tendencia que se mantuvo más o menos pareja. En los tres primeros meses del año 2003, la estadística indicaba un caso cada 36 horas.

[70] Diario **"Clarín",** 28-03-2003.

[71] **González Sedín:** Obra citada. (Saín, 2004) **"La Nación":** 01-07-2002, 08-07-2002, 06-08-2002, **"Página/12":** 25-10-2002, 13-07-2003, 14-01-2003, Diario "**Perfil",** 19-03-2003.

En enero del año 2003, el Viceministro de Seguridad Marcelo Saín comunicó su renuncia al gobernador Solá, en desacuerdo con el Ministro Cafiero, ya que este prefería subordinar el área de seguridad a las conveniencias de un año electoral. Pero la crisis, tendría mas capítulos.

Cafiero renuncia en el mes de septiembre del 2003 y,..“*Juan José Álvarez volvía a la cartera que había ocupado en 2001, pero afianzado en el Duhaldismo luego de haber sido Ministro de Justicia y Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. Tenía “buenos vínculos” en la provincia, al menos eso demostraron las estadísticas oficiales: desde su llegada al Ministerio, se redujeron a menos de la mitad las inspecciones a desarmaderos, y nueve veces, las clausuras. No se podía hablar de la erradicación de los mismos. Los secuestros, seguían en ascenso, en octubre, una sola fiscalía registra un secuestro express o extorsivo cada dos días”*.[72]

Sin embargo Alvarez deja el cargo en breve tiempo, sucediéndolo el Ingeniero Agrónomo, Raúl Rivara por diciembre del año 2003. Hombre de confianza del gobernador, asume con la misión de “limpiar la imagen pública” de la Policía Provincial, desprendiéndose de todo efectivo de “mala fama”, pero sin grandes purgas. Para ello se confeccionó una lista, que “filtrada” a la prensa se hace pública el 6 de marzo del año 2004. La cuestión no era inocente, pues este tipo de acciones, conocido como “manejo de crisis política” y coordinada con algún medio de comunicación, a cambio de favores políticos o comerciales, tenía el fin de impedir toda reforma en la institución.

Días después se produce el secuestro de **Axel Blumberg**. Este hecho y el desenlace del mismo, marcan otro antes y otro después en la Institución Policial, dando origen a la Segunda Reforma de la misma. **Axel,** un joven de 23 años, oriundo de la localidad de Martínez, partido de San Isidro (Norte del Conurbano), es secuestrado el 17 de marzo del año 2004 y asesinado el 23 del mismo mes. Su padre, Juan Carlos Blumberg, instala el caso en los medios masivos de comunicación, cuestionando la actuación del Ministro Rivara y del Fiscal Federal de San Martín, Jorge Sica. [73]

[72] **González Sendin:** Obra citada.

[73] La actuación del Fiscal nunca quedo clara y durante varios años, se lo cuestionó. Ver diario **“La Nación”:** *“Blumberg: Un imputado acusó al fiscal Sica*”**.** (16-08-2006)

Luego de la muerte de su hijo, Juan Carlos Blumberg convoca una marcha contra la inseguridad para el 1° de abril del mismo año. *” Esta convocatoria, tuvo como característica preponderante, no sólo la multitudinaria aglutinación de personas de diferentes estratos sociales, sino primordialmente el hecho, único, no producido en otra marchas de protesta, es que se efectuaron propuestas concretas en torno al tema de seguridad y al tema Justicia, esto es, aportar soluciones y no quedarse en el mero hecho de puntualizar la problemática”.* [74] Así, Blumberg se convirtió no solo en vocero de una sociedad cansada de la inseguridad, sino también en experto en seguridad, derecho penal, cuestiones sociales y policiales, proponiendo toda tipo de soluciones, que la clase política aceptó, más por conveniencia coyuntural que por la efectividad de las mismas. Por primera vez, los tres poderes del Estado, toman conciencia que el tema de la Seguridad Ciudadana, debía ser tratado como Política de Estado.

Las propuestas remitidas al Congreso de la Nación, fueron tales como: aumento de penas para la portación y tenencia ilegal de armas, de manera que el delito no sea excarcelable. A ello se sumó, registro de teléfonos celulares, con el fin de que no puedan ser revendidos por terceros ni comprados para usarlos en secuestros extorsivos, aumento de penas para los llamados delitos aberrantes, como violación o secuestro seguidos de muerte, límites a la posibilidad de excarcelación de detenidos y la sumatoria de penas. Es decir, que los jueces apliquen una suma aritmética de las penas que hubiera correspondido a un condenado por distintos delitos: el límite quedó en 50 años. Si bien, algunos de estos puntos fueron legislados, posteriormente, todo quedo en la nada.

Sin embargo el esfuerzo de Blumberg, puso en evidencia, un sistema político, judicial y policial desactualizado y corrupto y la ausencia del Estado en este escenario. Aunque de una u otra manera, sus planteos fueron escuchados. El 13 de abril del año 2004, con el aval del reciente electo presidente Néstor Carlos Kirchner, de Felipe Solá y de Eduardo Duhalde, asume su segunda gestión como Ministro de Seguridad y Justicia en la Provincia de Buenos Aires, León Carlos Arslanián, presentando un proyecto de seguridad, bautizado como "**Plan Trienal".**

No se puede cerrar esta etapa, sin hacer notar otro importante ingrediente que se suma al panorama antes descrito: el consumo de

[74] **Arrúa, Walter:** Obra citada.

drogas, su tráfico, comercialización y la potencial fuente de trabajo, que significa el ingreso a esta empresa económica de aquellos sectores sociales de reducidos ingresos. Ya en el primer trimestre del año 2004, el titular de la **Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar),** Wilbur Grimson, sostenía que el consumo indebido de drogas, había trepado a niveles de "epidemia social".[75] Es que en los centros y hospitales públicos de la Provincia de Buenos Aires, se había duplicado la cantidad de personas atendidas entre el año 2002 y el 2003, que pasaron de 15.000 a 30.000. Y para esa época, se estimaba, según datos oficiales, que en el ámbito de la provincia, entre 300 a 500 mil personas, consumían drogas ilegales, un panorama en constante crecimiento, sin horizonte de solución alguna.

9. Segunda Reforma de la Policía Bonaerense

"…*Asumo hoy el cargo de Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en circunstancias particularmente difíciles, tanto o más que cuando lo hice hace hoy exactamente 6 años. El incremento de la violencia criminal en sus formas más pérfidas, ha llevado a un estado de crispación social, expresado en una clamorosa demanda, por parte de una sociedad cautiva de una ola de violencia. La demanda tiene claros destinatarios: los poderes públicos a quienes compete contener la violencia y restablecer la tranquilidad pública, mediante la defensa efectiva de bienes y personas….",* decía en sus primeras manifestaciones a la prensa el nuevo ministro, agregando que había llegado para completar un trabajo inconcluso, sobre la mayor fuerza policial del país.

El contexto socio-político de la República Argentina, en el año 2004,era distinto: comenzaba a recomponerse de la crisis económica que había dejado el 2001.Así lo reflejan informes del Ministerio de Economía, revelando un crecimiento del Producto Bruto Interno en alza, durante 11 trimestres consecutivos, con un sostenido aumento del empleo. A lo largo del año 2004 se habían creado 677 mil nuevos puestos de trabajo, reduciéndose la tasa de desempleo. Las estadísticas indicaban que más de 4 millones de personas, habían salido de situación de pobreza, reduciéndose en un 44% el número de indigentes. Felipe Solá, iniciaba su segundo mandato, las variantes económicas comenzaban a equilibrarse

[75] **Diario "Clarín":** 25 de abril de 2004.

y los niveles de seguridad continuaban decreciendo, todo ello reflejado en los medios de comunicación. Pero si bien los delitos contra la propiedad mostraban una desaceleración, en cambio crecían considerablemente los hechos delictuosos sobre las personas, fenómeno este que trasladaba a la sociedad la *maldita* "Sensación de Inseguridad".

No solo nuevas leyes, darían un marco adecuado a este Plan Trienal, sino también distintas resoluciones, que Walter Arrúa resume así:

- ✓ Profundización del criterio de **Descentralización de las Policías Departamentales**, con miras a concretar un proceso de autonomización plena y autogestionaria.
- ✓ Fortalecimiento del área de **Inteligencia Criminal,** a partir de su rediseño y de la captura de la información de fuente judicial.
- ✓ Conformación de la **División Antisecuestros** y del **Área de Narcotráfico** con aporte tecnológico, informático, comunicacional y logístico.
- ✓ Fortalecimiento de las instancias de control del funcionamiento policial tanto internas como externas, en especial con la activa y reglada participación comunitaria.
- ✓ Desarrollo de las comunicaciones. La llamada telefónica, es el espacio simbólico de encuentro entre la institución policial y la sociedad.
- ✓ Profunda reestructuración de la institución sobre la base de un reordenamiento funcional.
- ✓ Desarticulación de toda forma de **Corrupción Policial** sobre la base de: *a) una cuidadosa depuración que permita discriminar entre los excelentes policías y los malos policías; b) retiro de los presos alojados en comisarías, fuente de descomposición creciente y alarmante,*
- ✓ Recomposición de Asuntos Internos,
- ✓ Control de Inteligencia externa a la fuerza.
- ✓ Control Social Comunitario.
- ✓ Organización de carreras en forma separada para cada agrupamiento policial, posibilitando corrimientos transversales.

Por ley número 13.188 del 11 de mayo del año 2004, se declara nuevamente, el estado de emergencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires por el término de 6 meses, plazo que fue prorrogado en varias oportunidades, para poder cumplir con el plan diseñado. Comienzan a producirse las separaciones de las fuerza de efectivos policiales. A solo 4 días del dictado de esta ley son exonerados 303 policías, oficiales y suboficiales, siendo esta la primera de las purgas ordenadas por el Ministro en sus 1209 días de gestión. En total, en dicho plazo, según algunas fuentes, entre castigados y desplazados, las nuevas medidas afectaron a más de 6.000 efectivos de la fuerza.[76]

La ley de Emergencia, autorizaba al Poder Ejecutivo a *"reasignar funciones y destinos, a todo el personal de las Policías de la Provincia..y declaraba que..La emergencia es causal suficiente para poner en disponibilidad simple o preventiva… exceptuando al personal que se hallare en condiciones de acceder a retiro o jubilación...".* Los motivos del desplazamiento del personal policial, se fundamentaban en que no eran aptos para afrontar las reformas que se avecinaban y fueron ampliamente difundidos, hecho este que originó muchas críticas.

Nace una nueva fuerza de seguridad en la provincia. Se trata de la **"Policía Buenos Aires 2",** creada por ley número 13.202 de fecha 5 de julio del año 2004, fuerza jerarquizada, con el fin de actuar en el primer y segundo cordón del conurbano bonaerense. Con el requisito de que sus integrantes debían tener aprobado estudios secundarios completos, la capacitación de esta fuerza, estuvo a cargo de Gendarmería Nacional, en Institutos propios de esa Fuerza y/o en Universidades Nacionales, con las cuales se formulan acuerdos de educación. (Especialmente, se utilizaron la de Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, San Martín, La Plata y Tres de Febrero).

El nivel jerárquico de esta nueva fuerza era de un solo escalafón, todos son nombrados como oficiales de Policía y la carrera policial se compone de seis jerarquías, ordenadas de menor a mayor: 1) Oficial de Policía. 2) Sargento. 3) Teniente. 4) Capitán. 5) Comisionado.6) Superintendente. Es la primera fuerza creada con un solo cuadro escalafonario, eliminando el cuadro de Suboficiales, a diferencia del

[76] Diario "Clarín": **"El fracaso de la Bonaerense: 32 Purgas y Ningún resultado",** 17-01-16. El periódico da una cifra de 1297 y González Sendin, menciona 5667.El artículo efectúa una cronología de todas las purgas policiales.

anterior régimen, donde estos últimos nunca podían alcanzar el escalafón de Oficiales.

La novedad es que la **"Policía Buenos Aires 2",** solo se aboca a funciones de prevención, sin tareas administrativas, actividad que sigue en manos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Su distribución geográfica fué, según la ley, los partidos de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, San Martín, Hurlingham, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingo, Merlo, La Matanza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda y Quilmes.

El objetivo de su creación, era que funcione como "controladora" de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, para erradicar los bolsones de corrupción. Pero el 15 de abril del año 2006, en una esquina de la localidad de Sarandí, personal de **"Estación Avellaneda II"** de la "Policía Buenos Aires 2", abate de seis balazos al joven Hugo Krince, hiriendo de otros cuatro tiros, a su amigo Javier Escobar, convirtiéndose en el primer hecho de "gatillo fácil" de esta fuerza. Nuevamente el accionar policial, fue encubierto por la justicia. La Fiscal Norma Morán de Lomas de Zamora, cambiando la carátula de la causa, transformó el "homicidio en riña", en un "atentado y resistencia a la autoridad y abuso de armas agravado". [77] Finalmente, al dictarse el 20 de agosto del año 2006 la ley número 13.482, actualizada posteriormente por la ley número 13.794, la "**PBA2"** es disuelta, pasando a formar parte del "**Comando de Patrullas".**[78]

Por ley 13.201 del 5 de julio del año 2004, se crea un nuevo escalafón para el Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Aunque esta norma legal, sigue en general los lineamientos de Decreto-Ley 9550 del año 1980, existen dos diferencias notables. En principio, se suprime la figura del "arresto", medida esta, que en el antiguo régimen era aplicada por los jefes policiales, no solo en forma indiscriminada, sino también injustificada, sobre el personal inferior de la institución.

La ley, también modifica, **la carrera policial,** estableciendo un escalafón único. De esta manera, cualquier persona que ingrese a la institución, cumpliendo con las exigencias sobre formación y capacitación, puede alcanzar la jerarquía más alta. De esta manera, se suprime el sistema de doble cuadro, que preveía los escalafones de **Oficiales y Suboficiales**, dividiendo al personal en dos grandes grupos. Por un lado,

[77] **Diario "Clarín",** 13 de mayo del año 2006.

[78] Llamada: "Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires"

el dominante, los oficiales y por el otro, los suboficiales, personal encargado de ejecutar las ordenes de la superioridad, sin tener el poder de influir en las decisiones institucionales. A esto, se lo llamó reencasillamiento o reescalafonamiento, por el cual las viejas jerarquías se adecuarían al nuevo sistema.

En el entramado de leyes dictadas, se destaca también la Resolución Ministerial Número 1625 del año 2004, que crea las **Policías de Distrito,** y la Número 1546, también del mismo año, sobre las **Policías Comunales.** Mediante la primera resolución, nace la figura de **Jefe de Policía Distrital**, uno por cada Distrito (Partido), que mantiene una relación directa con el **Intendente Municipal** de cada distrito. En el segundo caso, la ley número 13.210 del 8 de julio del mismo año, regula la creación y funcionamiento de las policías comunales.

Dicha norma legal, en su artículo 5° dice: "*Las Policías Comunales de Seguridad, actuarán en los Municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires, con una población que no podrá exceder de los setenta mil (70.000) habitantes y que adhieran a la presente ley mediante convenio que suscribirá el Intendente, y que entrará en vigencia luego de ser ratificado por ordenanza municipal. Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo podrá contemplar las situaciones especiales de aquellos Municipios del interior, que excedan dicha cantidad de habitantes y que soliciten ser incluidos en el régimen de la presente Ley".* En el artículo siguiente, se establece que estas policías dependerán **funcionalmente** del Intendente de cada Municipio, pero mantendrán su dependencia **orgánica** con la autoridad de aplicación. Obsérvese que este entramado, le quita toda independencia a la Policía Comunal, porque en el espacio de doble mando, tiene primacía, su dependencia orgánica del poder político del Secretario de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Esta ley fue modificada y ampliada, por la número 13.982, de fecha 27 de abril del año 2009, y que en su artículo 60 dispone: *"Suprímese la Unidad de Coordinación de las Policías Comunales de Seguridad, creada por el artículo 8 de la Ley N° 13.210, así como el cargo y las funciones de Coordinador de las Policías Comunales dispuesto por el artículo 17 y siguientes del Decreto N° 2.419/04, reglamentario de la Ley N° 13.210, funciones que a partir de la presente, serán ejercidas por el Comisionado Jefe de la Departamental*", con lo cual, la creación de las Policías Comunales quedó como un debate abierto, subsanado años después. La norma legal en su artículo 27, establece el escalafón actual, de la

siguiente manera: Oficiales del Subescalafón General y Oficiales del Subescalafón Comando, entre otros. El primero, se encuadra de la siguiente manera: 1.-) Oficiales Superiores: Mayor, Capitán y Teniente Primero, 2.-) Oficiales Subalternos: Teniente, Subteniente, Sargento y Oficial y 3.-) Personal de Cadetes. El segundo, se divide en: 1.-) Oficiales de Conducción: Comisario General y Comisario Mayor, 2.-) Oficiales de Supervisión: Comisario Inspector, 3.-) Oficiales Jefes: Comisario y Subcomisario, 4.-) Oficiales Subalternos: Oficial Principal, Oficial Inspector, Oficial Subinspector y Oficial Ayudante.[79]

Otra importante norma legal fue la ley número 13.482. dictada el 28 de junio del año 2006, que establece la capacitación policial por especialidad y la obligatoriedad de tener título secundario o su equivalente para ingresar a las distintas carreras de la Institución. Conforme a su artículo segundo, cuyo título es: *"Ley de Unificación de las normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires",* las carreras se dividirían de la siguiente manera: "…*Sobre la base del principio de especialización, esta Ley organiza las distintas Policías en las siguientes áreas:* ***Inciso 1º****. Área de las Policías de Seguridad, en la que quedan comprendidas las siguientes Policías y organismos: a) Policías de Seguridad de Distrito. (Conurbano Bonaerense) b) Policías de Seguridad Comunal. (Interior de la Pcia.) c) Policía de Seguridad Vial. (Actúa en rutas y autopistas)d) Policía de Seguridad de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos, e) Policía de Seguridad Buenos Aires 2.(Presencia en Conurbano) f) Policía de Seguridad Siniestral. (Bomberos) g) Policía de Seguridad de Servicios y Operaciones Aéreas h) Todas las Superintendencias, las Jefaturas Departamentales de Seguridad y los demás organismos y unidades policiales de seguridad actualmente existentes y las que se determinaren, dependientes de cada una de las Policías de Seguridad"*.[80]

En el inciso siguiente, se crea el "**Área de las Policías de Investigaciones**", con el consiguiente esquema: a) Policía de Investigaciones en Función Judicial, b) Policía de Investigaciones de Delitos Complejos, c) Policía de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas, d) Policía Científica, e) Registro de Antecedentes, f) Todas las Superintendencias, y los demás organismos y unidades policiales de

[79] La ley 14.814 del 21 de abril del año 2016, introdujo algunas modificaciones a la norma legal citada.

[80] Posteriormente, esta ley fue ampliada por la Número 13.794.

investigaciones actualmente existentes y los que se determinaren, dependientes de cada una de las Policías de Investigaciones.

El inciso tercero, determina el **"Área de la Policía de Información",** de la siguiente manera: Superintendencia de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito. En cuanto a la **Policía de Comunicaciones y Emergencias**, la misma se divide así: a) Superintendencia de Comunicaciones, b) Sistema de Atención Telefónica de Emergencias (SATE). (911), c) Los demás organismos y unidades policiales de comunicaciones que se determinaren, dependientes de la Policía de Comunicaciones y Emergencias. En cuanto a la Formación y Capacitación Policial, la ley, estable: a) Institutos de Formación Policial, b) Centro de Altos Estudios Policiales, c) Centros de Entrenamiento.

En esta nueva ley, que deroga la anterior 13.201, se puede apreciar como se encuentra dividida cada especialidad policial, para lo cual se crean escuelas de capacitación en cada una de las especialidades y también la obligatoriedad de cursos de actualización, para todo el personal de la institución.

"La constante interacción con la capacitación y la unificación del cuadro policial, hizo que los antiguos suboficiales puedan acceder a la capacitación o especialización policial, permitiendo también, a quienes no tengan título secundario, la posibilidad de terminar sus estudios medios mediante un plan especial realizado con el ministerio de educación. La capacitación comienza a ser, en la carrera policial, un objetivo primordial para aquellos que quieran acceder a cuadros superiores, como ser de conducción o de dirección, ya que la nueva reglamentación establece poseer títulos universitarios de grado y de postgrados, para acceder a esos niveles".[81]

Todo ello apuntaba a la prevención del delito y a la implementación de políticas tendientes a la comprensión acabada, del fenómeno de la Seguridad. Como dice la autora, González Sendin: "*La descentralización se llevó a cabo en un múltiple sentido toda vez que, por un lado, se separaron y agruparon en distintas partes los componentes policiales, respetándose la especificidad de su función, adjudicándoseles jefaturas autónomas, por el otro, adoptando un modelo de organización*

[81] **Arrúa, Walter:** Obra citada.

descentralizado, mediante la creación de la Policía Comunal y desconcentrado, al crear las Policías de Distrito". [82]

También se pone en marcha, el programa de atención de llamadas de emergencias, mediante la instalación del sistema conocido como **"Nueve Once** o **Novecientos Once**" (911), número gratuito, con el fin de denunciar o solicitar la presencia policial a raíz de algún hecho delictuoso y también emergencias pre hospitalarias, aunque para este último caso, actualmente se utiliza el número telefónico 107. El sistema de repuesta ante llamados del tipo preventivo, durante las 24 horas, nació en Estados Unidos en el año 1968 y se utiliza en todo el continente americano. En los países de Europa, se utiliza el número telefónico 112.

Con este sistema, se concreta la llamada de emergencia en una sola central disminuyendo en consecuencia las llamadas a las comisarías. "*El personal que recepciona y despacha (retransmite) los llamados o solicitud de emergencias 911, no es policía, es personal contratado, mediante convocatoria pública de antecedentes, por el Ministerio de Seguridad, el cual previa capacitación ingresa al SATE (Sistema de Atención Telefónica de Emergencia), mientras se capacita recibe una remuneración como beca. Una vez finalizada la capacitación, ingresa al Ministerio de Seguridad, con un régimen especial. Este sistema, mejoró notablemente la respuesta policial a los ciudadanos, ya que, el pedido de emergencia se despacha directamente a la jurisdicción donde se produce el evento. De esta manera el móvil policial que se encuentra en la zona o sector del pedido de emergencia, acude al lugar. Una vez que el patrullero se hace presente en el pedido de auxilio, debe informar a la base policial del resultado y del procedimiento aplicado. De esta manera se controla el servicio policial; cuando el móvil policial llega al lugar de la emergencia debe avisar a la base policial, quien a su vez registra el horario de presentación y finalización de la intervención en el lugar".*[83]

El ministro Arslanian, contando con el aval del Gobierno Nacional y Provincial se mantuvo firme en sus propósitos y ni siquiera hechos puntuales que impactaron en la opinión pública, lograron desestabilizarlo, entre ellos la desaparición de Jorge Julio López el 18 de septiembre del año 2006, testigo clave en la causa seguida al ex comisario Miguel Osvaldo Etchecolatz por Delitos de Lesa Humanidad y ni el secuestro del

[82] Obra citada anteriormente.

[83] **Arrúa,Walter:** Obra citada.

militante del Frente por la Victoria, Luis Gerez, el 29 de diciembre del mismo año.

Mala palabra para muchos cuadros policiales, ese año 2006, el Ministro explicaba así su proyecto: *"Ahora avanzamos mucho y produjimos resultados que no tuvimos tiempo de realizar, en la otra gestión... Un modelo de organización nuevo, un modelo de despliegue…territorial que se expresa en la descentralización; el reemplazo del modelo de organización policial prusiano militarizado por un modelo civil… una reorganización del recurso humano, otra carrera… y con un solo escalafón. Tenemos treinta mil policías, que no habían pasado por la escuela secundaria y que ya están cursando. Ahora, los que entran tienen que tener el secundario completo, privilegiamos las carreras.. Y cada carrera tiene su Academia, que también fue descentralizada Yo creo que a esta policía le cambiamos todo: le cambiamos el nombre, la organización, la Academia, los escalafones, los grados, todo. Lo que más cuesta es cambiar la cultura".*[84]

Sin embargo, a pesar de las reformas, el Diario "La Nación", editorializaba el 17 de septiembre del año 2007: *"Las purgas policiales realizadas por el ministro de Seguridad bonaerense, León Arslanian, aún no han sido suficientes para sanear la fuerza. En cuatro años, las sanciones a uniformados por delitos y faltas administrativas graves, aumentaron un 485%, según los registros de la Auditoría General de Asuntos Internos".* A esta altura, rezaba el editorial, aparecía como un objetivo incierto quitarle a la bonaerense el estigma de "maldita policía", resumiendo distintos hechos delictivos de la época.

El ministro abandona su cargo el 19 de octubre del año 2007, pero poco antes y a solo ocho días de las elecciones presidenciales, tres policías bonaerenses que custodiaban una planta transmisora del Ministerio de Seguridad, fueron acribillados y apuñalados. Las Cámaras de Televisión de casi todos los canales de noticias, mostraron durante todo el día los cuerpos de estos infortunados efectivos, dispersos alrededor de dicha planta. El motivo de este hecho nunca se aclaró, pero fueron acusados elementos de la propia fuerza, con lo cual, el panorama de la reforma policial quedaba de alguna manera, ciertamente desprestigiado.

[84] **González Sendin:** Obra citada.

10. Aproximación a una primera conclusión

Ha sido necesario llegar hasta aquí, matizando ambas reformas, con distintos hechos que dieron origen a las mismas desde el año 1996 al año 2007, época en que se aleja definitivamente de la cartera de Seguridad el Ministro Arslanian, a raíz del ingreso de nuevas autoridades surgidas de las elecciones generales. En el período mencionado, se intentó con variado éxito, llevar a cabo reformas estructurales, una mejor formación y capacitación de los efectivos, con una simultánea toma de conciencia de parte de la clase política acerca de la importancia de la Seguridad Ciudadana.

La Policía de la Provincia de Buenos Aires dio un importante giro, con innovaciones técnicas de importancia, como la utilización del Mapa del Delito, el sistema de ubicación Satelital en los móviles, conocido como **AVL, (Automatic Vehicle Location)** traducido como, **"Localización Automática de Vehículos"**. Este último no solo permite la ubicación del móvil policial, sino también denota cuanto tiempo estuvo detenido, kilómetros recorridos y posibilita al operador, ante un pedido de apoyo, de sumar más móviles a un evento y poder determinar que patrullero se encuentra más cercano al hecho denunciado. Todo ello, facilita la tarea de auditar a los móviles policiales y determinar si cumplen las órdenes de servicio que se les encomiendan, es decir, si dejan zonas sin patrullar y si esas zonas son coincidentes en el mapa del delito, donde se producen más hechos delictivos.

En cuanto al control de corrupción y abuso policial, al integrarse la Auditoría de Asuntos Internos por civiles especializados en la investigación administrativa, "*la calidad del control interno mejoró de manera notable. Esta experiencia produjo un descenso de los delitos cometidos por personal policial, a la vez que expulsó de la fuerza a quienes incurrían en abusos funcionales y actividades delictivas. El control civil, llegó a tener efectos concretos en el uso de la fuerza policial, tan pronto como los funcionarios notaron que las irregularidades tendrían consecuencias directas en sus carreras*".[85]

Marcelo Sain, en su libro "***Política, Policía y Delito"*** (año 2004), reflexiona: *"…existen amplios sectores policiales proclives a la modernización institucional y son ellos los que podrían accionar y hasta*

[85] Ver: "**Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2011".** CELS.

neutralizar la actuación de las fracciones conservadoras, ***pero siempre que el poder político diagrame y desarrolle una estrategia de cambio persistente en el tiempo y que le brinde a los cuadros modernizantes, el apoyo y los instrumentos necesarios para encarar y dirigir internamente el proceso de reforma de las prácticas y orientaciones policiales tradicionales****, así como también la depuración institucional imprescindible"* .[86] *…"Todo esto indica, pues, que la reforma modernizante del sistema de seguridad publica bonaerense y en particular, de su estructura policial, sólo resulta posible y viable en el marco* ***de un profundo proceso de reforma político-institucional. Para reformar a los uniformados, primero hay que reformar a los político****s, lo que, más que un imperativo político-cultural,* ***constituye hoy un requisito institucional absolutamente necesario para la consolidación democrática***."[87]

11. Lo Nuevo de una vieja Historia

No se puede negar que esta gestión, tuvo éxito sobre los principales delitos contras las personas, logrando una reducción de los índices de criminalidad. Los secuestros, modalidad delictiva repetida en esa época, pasaron de 85 casos en el año 2002 a 9 casos en el año 2007, mientras que la cantidad de homicidios dolosos descendió de 1.905 a 884 casos en el mismo período, para luego comenzar a aumentar a partir del año 2008, época en la cual el Fiscal Federal, Carlos Stornelli, asume como Ministro de Seguridad Bonaerense.[88]

Algunos autores, opinan, que en realidad, el índice del delito, disminuyó en todo el país, debido a una mejor distribución de ingresos durante los primeros años de la presidencia de Néstor Carlos Kirchner, adhiriendo a las teorías sociológicas acerca del origen de la criminalidad. Obviamente, el plan recibió críticas. La principal es que al introducir la autoridad civil en la Policía, ello la fragmentó y atomizó, produciendo una rotura en la cadena de mandos, aunque los hechos posteriores y hasta fines del año 2015 demostraron que realmente, el problema no pasó exclusivamente por dicho punto.[89]

[86] La negrita es propia

[87] La negrita es propia.

[88] El Indice de Homicidios en el año 2002, era del 13,8% En el 2007,de 5,9%.

[89] **Web: Chequeando.com**. - 14 de abril de 2014.

Sin embargo, el nuevo gobernador Daniel Scioli, compartía esas críticas. De ahí, que las posteriores gestiones de los Doctores Carlos Stornelli (2007-2010) y Ricardo Casal (2010-2013), se caracterizaron por retornar al antiguo modelo, es decir, delegar el tema de la Seguridad Ciudadana, en la propia policía bonaerense. *"Entre otros indicadores de esta contrarreforma, se reunificaron los Ministerios de Justicia y Seguridad, quitándole capacidades institucionales a la cartera (y después volvieron a dividirse), se volvió a centralizar el mando de las fuerzas en un Jefe de Policía y en Comisarios Generales, se recreó la estructura de dos escalafones y se asignó la Policía Buenos Aires II a una Jefatura, a tal punto que dejó de recibir efectivos y pasó a ser dirigida, según los criterios tradicionales de la Bonaerense".*[90]

Entre 2010 y 2012, según datos elaborados por la *"Dirección Provincial de la Prevención del Delito"* de la Provincia de Buenos Aires, hubo un pequeño descenso en materia de homicidios dolosos, los que se redujeron de 1.239 a 1.196, luego de haber alcanzado picos extremos en el año 2008 (1.509 casos) y 2009 (1.348 casos).

Pero, como siempre suele acontecer en todo proceso histórico, las políticas de la Seguridad Ciudadana en la Provincia de Buenos Aires, entran en crisis en el año 2011, cuando es asesinada Candela Sol Rodríguez, una niña de 11 años. Las conclusiones del Informe Final de la *"Comisión Especial de Acompañamiento para el esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez",* del Senado de la Provincia de Buenos Aires, son lapidarias, en cuanto señalan la complicidad judicial-policial en este lamentable hecho: *"El accionar irregular de los Fiscales (falta de idoneidad para conducir las investigaciones, delegación absoluta de esta responsabilidad en la Policía, complicidad con la Policía, entre otras) no es atributo exclusivo del caso Candela, sino que forma parte de una matriz de intervención que se lleva a cabo, sobre todo, en casos de resonancia pública",* dice el informe en uno de sus párrafos. Y más adelante, la Comisión exige al Gobernador, el relevo y exoneración de casi toda la cúpula de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.[91]

[90] **Di Santi, Matías: (Chequeando. Com 14-04-2014):** *"Los planes de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires".*

[91] El informe se puede ver, en la página web del Senado de la Provincia de Buenos Aires.

En abril del año 2013, la situación de inseguridad en la Provincia de Buenos Aires, se hacía insostenible. *"Hubo 56 crímenes por la Inseguridad, en sólo 100 días",* titulaba el Diario "Clarín" el 14 de dicho mes. En septiembre del 2013, llega al Ministerio , el Intendente de Ezeiza, Alejandro Granados, quien había implementado en su distrito, diez años antes, el programa de seguridad: "Tolerancia Cero contra la Delincuencia", con patrullajes permanentes, contratando policías retirados, formando una especie de policía municipal a su gusto. Si bien, puso el acento en la Seguridad Municipal y el rol de los intendentes, esto no se trasladó al accionar de la policía, en general. Siguiendo esa filosofía, creó 90 Jefaturas Departamentales, asesores para ensamblarlas, muchos cargos de coordinadores, subcoordinadores, llegando a poner en funciones a 45 Comisarios Generales, cuando nunca habían superado el número de 10.

La inseguridad, continuó en ascenso, por lo que el 4 de abril de 2014, el Gobernador Scioli, decretó una nueva *"Emergencia en Seguridad Pública"*, por un período de 12 meses, dictando una serie de medidas, más mediáticas que efectivas, aunque las más relevantes de ellas, fue la de abrir el debate sobre la de Policías Municipales. Desde el año 1996, esta sería la séptima declaración de Emergencia en Seguridad en la Provincia de Buenos Aires. Al respecto, Marcelo Saín, sostenía con mucho acierto: *"…la declaración de emergencia, revela una crisis política más que una crisis en materia de Seguridad Pública",* aunque al mismo tiempo vio como un buen augurio, que el gobierno provincial haya reconocido el problema e impulsara la ley de creación de policías municipales.

También el Ministro Granados, celebró la medida, en un reportaje brindado al Diario "Hoy" de La Plata, bajo el título de "Me Identifico con la Tolerancia Cero". En la oportunidad, explicó sus planes acerca de la Seguridad: más policía, más patrullaje, más cámaras y prevención. Sobre ese aspecto, William Bratton, el ex jefe de Policía de Boston y de Nueva York, uno de los inspiradores de este tipo de programas de seguridad, en un reportaje brindado al Diario "La Nación" , con fecha 8 de agosto del año 1999, sostenía: **"La tolerancia cero, es un invento".**

El periódico comentaba así la entrevista: *"El ex jefe de la policía de Boston y de Nueva York, afirma que las claves para combatir el delito, son la cooperación entre funcionarios policiales y la comunidad, restringir el acceso del público a las armas de fuego y, por supuesto, el estricto*

cumplimiento de la ley, incluso en el caso de infracciones menores, como el romper una ventana… Yo no creo en la tolerancia cero. Esta es una expresión que utilizábamos internamente, para referirnos a la corrupción policial. La idea era que había que tener "zero tolerante", con los policías corruptos. A mediados de los noventa, los funcionarios ingleses que visitaron Nueva York, quedaron fascinados con nuestro trabajo y recurrieron a esta frase para definirlo. Como es muy efectiva, la prensa la adoptó. Pero la tolerancia cero es imposible de lograr. Usted no puede eliminar nada de manera definitiva. Una política de seguridad, que se fije ese objetivo, está condenada al fracaso".[92]

A esta altura de la historia no es aventurado afirmar, que los decidores públicos, no terminan de acertar con las políticas públicas de Seguridad convirtiéndolas en más confusas. Da la impresión, que se reitera un pasado de fracasos, insistiendo en colocar el acento en el accionar de solo unos de los actores de este escenario, olvidando a todos los demás integrantes de este complejo problema.

Claros son los conceptos vertidos por **Walter Martello** el 14 de abril del año 2014, en la página web: **"Tiempo Digital":** *"La Justicia es uno de los graves problemas que tiene la provincia de Buenos Aires. Obviamente el Juez debe aplicar la Ley, que tiene vigente. Ahora también, el Juez tiene ceñirse al sentido común, no pueden dejar de desconocer el contexto social, en donde aplican las leyes. Me parece que no pueden generar medidas, dentro de sus atribuciones, que enerven más a la sociedad. Seguramente, si se profundizaran las investigaciones en ciertas personas que roban, en muchas ocasiones no tendrían motivaciones para excarcelarlos inmediatamente. La Justicia es un problema, por distintas razones. Porque está colapsada y porque no actúa como debe actuar"*

Y continúa*: "No creo que con penas más graves, esto se va a solucionar, la solución debe pasar por otro lado. El Ministro Casal dijo algo que es muy cierto: "Los delincuentes en la Provincia de Buenos Aires son cada vez más jóvenes, más pobres y menos instruidos". Con ese diagnóstico tan básico ¿No será que tenemos que probar con más inclusión, más educación y más oportunidades para los jóvenes? Porque sino pasa, que ese joven o esa persona, que sabe que no tiene perspectiva de futuro, se juega en cada hecho delictual su vida y como acto seguido, la vida del que va a robar".*

[92] La negrita es propia.

Si antes sosteníamos que no es posible una reforma policial sin reformar el sistema político, también ahora podemos agregar, que tampoco se logrará dicha transformación sin un cambio de actitud del sistema judicial y un profundo cambio cultural. Es que cada vez que sucede un crimen rutilante o la sucesión de varios, se abre el debate sobre la *inseguridad*, volviendo a florecer como hongos las viejas recetas de la mano dura.

El experto, Marcelo Saín, lo define acertadamente: ***"Como la economía, como la salud, como la educación, tiene que tener un diagnóstico serio. Esto no es un problema de policías ni de ladrones. Es de decisión política y de cómo una sociedad encara sus conflictos y cómo intenta resolverlos de alguna manera, sabiendo que las sociedades complejas siempre tienen conflictos".***[93]

[93] **Miradas al Sur.** 17 de marzo del año 2013. Destacado en negrita es propio. *"El problema de la inseguridad, no es ni de policías, ni de ladrones"*

Anexo Estadístico

Listado de los responsables de las Políticas de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires, desde el año 1996 y hasta diciembre de 2015.

✓ Doctor Carlos Brown (Secretario de Seguridad, mayo 1997- diciembre 1997).

✓ Doctor Luis Lugones, (Secretario de Seguridad, diciembre 1997-abril 1998).

✓ Doctor León Carlos Arslanian (Ministro de Seguridad, abril 1998- agosto de 1999).

✓ Doctor Osvaldo Lorenzo, (Ministro de Seguridad, agosto de 1999- septiembre de 1999).

✓ Carlos Soria, (Ministro de Seguridad, octubre 1999- diciembre de 1999).

✓ Aldo Rico, (Ministro de Seguridad, diciembre de 1999- abril 2000).

✓ Ramón Orestes Verón, (Ministro de Seguridad, Ex-Comisario General, abril del año 2000 a noviembre del año 2001).

✓ Juan José Álvarez, (Ex intendente de Hurlingham, noviembre a diciembre de 2001).

✓ Alberto Descalzo, (Ministro de Seguridad, diciembre del 2001 a enero del año 2002).

✓Luis Genoud, (Ministro de Seguridad, Egresado de la Escuela Juan Vucetich, enero 2002 a junio de 2002)

✓ Juan Pablo Cafiero (Ministro de Seguridad, Secretario Provincial de Desarrollo Humano, junio de 2002 a septiembre de 2003).

✓ Juan José Álvarez, (Ministro de Seguridad, octubre a diciembre de 2003)

✓ Raúl Rivara (Ministro de Seguridad, Ingeniero Agrónomo, diciembre de 2003 a abril del 2004).

✓ Doctor León Carlos Arslanian (Ministro de Seguridad, abril 2004 - diciembre de 2007).

✓ Doctor Carlos Stornelli, (Ministro de Seguridad, diciembre 2007 – junio 2010).

✓ Doctor Ricardo Casal (Ministro de Seguridad y Justicia, junio 2010- septiembre de 2013)

✓ Alejandro Granados (Ministro de Seguridad, Intendente de Ezeiza septiembre 2013- diciembre 2015).

✓ Cristian Ritondo (Ministro de Seguridad, ex Diputado del Bloque del PRO, en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde diciembre del año 2015, y hasta el día de la impresión de este libro.

CAPÍTULO SÉPTIMO

Construyendo Seguridad. Políticas Territoriales y Políticas de Seguridad

1.- ¿Qué puede hacer la Policía? y ¿Qué puede hacer la Comunidad?

En su obra, **"El Leviatán Azul, Policía y Política en la Argentina",** bajo el título: ***"El encuentro de dos mundos***", Marcelo Saín, reflexiona: *"Hasta hace muy poco, las funciones policiales no eran tema de estudios sistemáticos. El interés público en el trabajo interno de los departamentos de policía- su administración, políticas, prácticas y las leyes bajo las cuales operan- se ha dado la mayoría de las veces, en respuestas a denuncias de excesos policiales o ante el súbito descubrimiento de que las acciones de la policía en el pasado, dejaron de ser apropiadas para el presente...*".[1] Tales reflexiones invitan al estudio de los principales actores en el ámbito de la Seguridad Ciudadana, es decir, policía y comunidad, analizando diversas propuestas, con el fin de enriquecer el contenido del debate.

Como primer objetivo, se plantean dos interrogantes: **¿Qué puede hacer y qué hace la Policía?** y **¿Qué puede hacer y qué hace la Comunidad?** cuestiones que abarcan un sistema de relaciones múltiples. En cuanto al primer caso, se debe comenzar el estudio a partir de una estructura policial dada o a formular, mientras que en el segundo, se comienza el análisis, desde propuestas organizacionales impulsadas por la participación vecinal u otras agencias estatales (municipales, judiciales, educacionales). De esta manera, es posible visualizar con mayor amplitud el escenario en el cual ubicar correctos diagnósticos, sobre este tema.

Las distintas políticas policiales incorporan un importante debate sobre el objeto de la actividad policial que, si bien se desarrolló centralmente en Estados Unidos, conforman la base conceptual para todos los modelos de policía comunitaria. En sí, constituyen una prolongación de los estudios sobre el "modelo policial anglosajón", anteriormente comentado. Las experiencias que lo acompañan, son un

[1] **Saín, Marcelo Fabián:** *"El Leviatán Azul, Policía y Política en la Argentina",* citando a Goldstein (2003: 13-14). Editores Siglo XXI.

caso español, combinando así al debate anglosajón, una propuesta latina, en la medida que los conceptos de policía comunitaria son transversales a los modelos históricos "puros". Se debe tener en cuenta que los modelos o ejemplos citados, tienen bastante antigüedad en su metodología, pero la filosofía de ambos, se mantiene intacta en el tiempo.

Con referencia a modelos *"desde la comunidad"*, se han tenido en cuenta experiencias argentinas, que generalmente debido a los vaivenes del devenir pendular en las cuestiones políticas locales, no han sido suficientemente evaluadas, pero merecen ser tenidas en cuenta y porque no, reiterarse en su desarrollo y/o perfeccionarse en el futuro.

Por último, como contrapartida a ambas propuestas, se hace mención brevemente a la doctrina conocida como "Tolerancia Cero", descripta por sus autores y analizada críticamente por diversos expertos. La enorme difusión mediática que ha tenido este tema, es sólo comparable con la superficialidad de su tratamiento y la errónea -y no casual- interpretación que se efectuó en Argentina sobre este modelo de sistema de Seguridad Ciudadana.[2]

2.- ¿Qué delitos y en qué lugares?

La reforma policial norteamericana, en particular, el paso de un modelo de policía burocrática a un modelo de policía comunitaria, generó un importante debate, cuyo eje central fue el siguiente dilema: **¿Cuál es el objetivo de la tarea policial?.** Responder a esta pregunta, teniendo en cuenta que la Policía es solo parte de una política de Seguridad, será la forma para relacionarla con la comunidad y algunas agencias gubernamentales.[3]

Al comienzo de este estudio, se hizo referencia a una definición que acotaba el tipo de delito al que debía abocarse una Política de Prevención. Así, bajo el título: **¿De qué hablamos cuando hablamos de Seguridad?,** se explicó que se realiza un particular recorte dentro del concepto general de delitos, analizando solo los llamados microdelitos, es decir, aquellos eventos cotidianos que afectan a las personas, a su integridad y a su propiedad, los cuales tienen un efecto directo sobre la convivencia urbana.

[2] En el capítulo anterior, aunque tangencialmente, se abordó este concepto.

[3] Sobre este tema, ver Capítulo Tercero.

Se realizó también otra precisión sobre el lugar en donde instalar las propuestas de Seguridad: municipios y comunidades locales. Es que ambos estamentos están más cerca de estos problemas, pues en última instancia **son sus propios problemas** y por tanto, mejor posicionados para participar activamente en la resolución de los mismos. La intervención de estos grupos sociales es de vital importancia, tanto en el nivel de prevención primaria y de formas no penales de justicia, con el fin de desarrollar programas para contribuir a la reducción de la violencia y a la construcción de comunidades seguras. En otras palabras, minimizar la conflictividad.

El encuadre de este espacio es sencillo: 1.- Se analiza un tipo de delito, al que se lo identifica como cotidiano y perjudicial a la convivencia urbana, y 2.- Se encuadra el escenario sobre una base territorial concreta: el área local, el barrio, el municipio.

3.- La Base Territorial

Como dato de suma importancia, debemos afirmar que los estudios norteamericanos sobre la actividad policial, toman como base sus propias estructuras, es decir policías municipales, desde las grandes capitales hasta los sheriff locales, dejando de lado las estructuras federales, centradas en la especialización en delitos de mayor complejidad y que afectan en general a la delincuencia organizada y/o transnacional.

Hasta hace unos años, la comparación entre el sistema norteamericano de base municipalista y el argentino de base provincial, pareciera marcar a priori una gran diferencia: en Argentina no existían policías municipales. Sin embargo, en la práctica, históricamente la función y el despliegue de nuestro sistema policial, siempre se instaló sobre una base territorial, vinculada a la relación municipio - vecino - policía. De ahí, que recientemente no resultó difícil instalar en el imaginario popular la *"idea de una policía municipal*", aunque al implementarse su funcionamiento, se la vació de contenido, sujetándola a condiciones alejadas de sus propios fines. La crítica más cruel a su implementación, consistió en afirmar que estos cuerpos no se convirtieron ni en policía, ni en municipal, aunque sería una exageración apoyar tal tesitura.

En realidad la creciente sensación de inseguridad que vive el ciudadano, es producto de la reiteración de riesgos cotidianos que corresponden a delitos "sencillos", percibidos como cercanos y no ante el

delito estructurado y organizado, que aparece como un riesgo lejano y difuso. Dentro de ese marco, los reclamos y la búsqueda de soluciones concretas suelen dirigirse al encargado de la comisaría local, cuya jurisdicción normalmente coincide con demarcaciones locales, que se auto identifican como municipios, comunas, barrios, etc.[4]

Paralelamente, estas inquietudes suelen canalizarse también hacia las autoridades políticas más cercanas (intendentes, delegados comunales) y en mucha menor medida (casos de gran espectacularidad), alcanzan los primeros niveles provinciales o nacionales. Esta tendencia al desarrollo de un espacio municipal de seguridad, no está aislada de debates como los de la Reforma del Estado y la gestión de los Servicios Públicos. Por el contrario es parte de una tendencia general a la descentralización de las políticas públicas y a la creación de ámbitos de participación ciudadana, en su gestión y control. Por lo tanto, aunque formalmente la organización policial sea provincial o nacional, **su** estructura funcional **(comisarías**), la percepción vecinal de inseguridad **(convivencia cotidiana)** y la canalización de reclamos **(nivel municipal),** crean un espacio claramente local , para la construcción de la seguridad. Y más allá, de sus limitaciones y contradicciones, los procesos de reforma de las distintas policías argentinas, marcan una tendencia en ese sentido

4.- ¿Qué es lo que realmente hace la policía? Análisis de la actividad policial en el debate norteamericano

El análisis de la actividad policial comienza a realizarse en los Estados Unidos, en el mismo momento que se inicia un proceso crítico al modelo profesional burocrático centralizado. Tal como antes se describió, el accionar policial aparecía muy claramente definido para una sola y exclusiva matriz: luchar contra la delincuencia, mediante la aplicación de

[4] Algunos expertos, consideran que a partir del año 2010, con el afianzamiento de percutores químicos ingresados en Argentina en el 2004 (Vrg.: Efedrina), la expansión del narcotráfico, cristalizado posteriormente en corrupción política-policial-judicial, transformó la antigua división entre crimen organizado y crimen común. Según ellos, en la actualidad, todo fenómeno de la criminalidad se origina en una u otra manera en el "crimen organizado", lo que se palpa claramente en el caso del narcotráfico. Laura Etcharren, afirma: *"Sin menudeo no hay narcotráfico, sin narcotráfico no hay menudeo*" (Blog de la especialista: 11 de abril del año 2016 y web: Defonline. com.ar) y culmina su idea de esta manera: "*Algunos gobiernos, subestimaron el mercado que las organizaciones criminales utilizaron como base de expansión, hasta llegar a su consagración".*

la ley. En ese esquema el servicio policial era visto como una parte del sistema penal, visión que sigue siendo la base del sistema clásico de Seguridad y no casualmente llamado por muchos autores, como "Sistema de Seguridad Penal". De allí, la identificación entre actuación policial y aplicación coactiva de la ley, graficados por el concepto norteamericano de ***"law enforcement".*** [5]

Sin embargo una serie de detallados estudios realizados entre 1960 y 1980, por diversos organismos académicos, señalaron que el porcentaje de las actividades de las patrullas policiales, en persecución de delitos penales y aplicación de la ley, era estadísticamente minoritario. Se comprobó que sólo el 10% de las llamadas recibidas por el Departamento de Policía de Siracuse (New York), ofrecía la oportunidad de aplicar la ley y que en el año 1971 la policía de Chicago, sólo clasificaba como "penales", al 17% de las llamadas recibidas. También se analizó en el año 1980, la labor de cinco departamentos de policía diferentes, demostrándose que solamente el 30% del tiempo de sus patrulleros, estaba destinado a la aplicación de la ley, comprobándose tres años más tarde, que solamente el 29% de los incidentes manejados por patrulleros de 24 departamentos policiales, involucraban delitos penales.

Un conjunto de estudios sobre la "Administración de la Policía" sostenía: *"los verdaderos organismos encargados de la justicia penal (Tribunales y Correccionales), interactúan exclusivamente con personas, que han sido acusadas de un delito, que fueron víctimas de un delito o que han sido testigos de un delito. Sin embargo, salvo los casos de policías con asignaciones especiales, los días laborales de los policías, incluyen contacto con una amplia gama de personas, que no tienen ninguna relación con la delincuencia"*.[6]

"Entre ellos están los automovilistas que necesitan información, los infractores de tránsito, los niños perdidos, los enfermos y los accidentados, los dueños de casas o comercios que se preocupan por

[5] El vocablo hace alusión al orden público y más específicamente a la "**aplicación de la ley",** sistema por el cual , algunos miembros de la sociedad, actúan en forma organizada, para hacerla cumplir, mediante la disuasión , la prevención o el castigo, hacia aquellos individuos que la violan. El término, se aplica mayormente, a quienes tienen el servicio de custodia de los derechos de las personas, es decir, la policía.

[6] *"Administración de la Policía"*.Autores varios. **Editorial Mc Graw - Hill Internacional,** Año 1997.

grupos de muchachos escandalosos, los miembros de familias que establecen discusiones a gritos y todos aquellos que llaman a la policía solicitando ayuda. Cuando la policía establece contacto con estas personas para atenderlas, su trabajo tiene poco que ver con la delincuencia o la aplicación de la ley".[7]

Es que como se viene sosteniendo: la visión tradicional de la policía como organismo **encargado de la justicia penal** resulta estrecha, pues no toma en cuenta el hecho de que la mayor parte de su labor, poco tiene que ver con la delincuencia y/o con la aplicación de leyes penales. Sin duda ningún otro organismo combate la delincuencia como lo hace la policía, pero la delincuencia, la imposición de la ley y la justicia penal, sólo representan una parte del papel del servicio de Policía.

Por ello a finales de los años 1970, un estudio publicado por la "American Bar Association" sobre la actuación policial sostenía**: *"Nada hay que sea un problema de la policía, sólo hay problemas sociales, que pedimos que la policía enfrente. Como la mayor parte de estos problemas, se debe a factores que la policía no creó ni puede cambiar, no podemos esperar que la policía los resuelva".*** [8]

5.- ¿Qué es lo que realmente hace la policía? Análisis de una experiencia municipal española[9]

Para una mejor comprensión de las actividades de un servicio policial orientado a la comunidad,se puede analizar un caso real, estudiando como funciona, tipo de demandas que recibe y calidad de respuestas de una policía municipal. Se elige un caso español, pues es posible que dicha experiencia, se encuentre socialmente más cerca de la realidad argentina.

La policía en estudio, es la **"Guardia Urbana de L´Hospitalet de Llobregat"** (Cataluña), que ha obtenido notoriedad al ser presentada como un caso testigo de las nuevas políticas de seguridad, desarrolladas en el marco de la reforma policial española. Las modernas políticas policiales de ese país, se basan en la idea de descentralización,

[7] Obra citada anteriormente.

[8] Generalmente sintetizada por la sigla "ABA", significa: "Colegio de Abogados de Estados Unidos", fundando el 21 de agosto del año 1878.

[9] No existe certeza sobre el éxito de esta propuesta, copiado en Argentina con resultados diversos. En general, si bien la propuesta es buena, la agenda política, generalmente, escatima recursos para implementarla.

modificando así su tendencia a estructuras únicas, fuertemente centralizadas, típicas del modelo latino. A comienzos de 1990, "L´Hospitalet", era una ciudad de unos 300.000 habitantes, la segunda de Cataluña (después de Barcelona) y una de las 20 primeras de España. En dicho momento, contaba con una Guardia Urbana (policía municipal) de **271 efectivos y un presupuesto de alrededor de U$S 9.500.000.** Los datos comparativos con respecto a la Policía Municipal de Barcelona son los siguientes:

	BARCELONA	L'HOSPITALET
Presupuesto (en U$S)	92.000.000	9.500.000
Presupuesto por mil habitantes	54.000	33.964
Agentes (policía municipal)	2.118	271
Población (en miles)	1.703	279
Agentes por mil habitantes	1	0
Demandas ciudadanas anuales	166.373	24.800
Demandas por mil habitantes	97	91

Tres datos merecen comentarios comparativos con cifras argentinas. El número de efectivos, el presupuesto y la tasa de demanda.

Cantidad de efectivos.- La cifra de efectivos aparece como muy baja, si la comparamos por ejemplo con el personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, que para ese período casi cuadruplicaba proporcionalmente a la Guardia Urbana de la ciudad mencionada. Hay que tener en cuenta que se está analizando únicamente a la policía municipal, pues existen en jurisdicciones más o menos compartidas, policías nacionales, policías autonómicas y Guardias Civiles. La cifra promedio total para España, por aquellos años, contabiliza 5 policías por cada 1.000 habitantes en relación a los casi 7 efectivos por mil habitantes en la República Argentina. Actualmente en España, cada 100.000 habitantes, se cuenta con cerca de 500 efectivos. En el año 2014, la Provincia de Buenos Aires, con una dotación de cerca de 82.000 efectivos, destinaba 700 uniformados cada 100.000 habitantes. En realidad, como se ve, las cifras no han variado, aunque en España, tres

años después, las cifras disminuyeron a 459 efectivos cada 100.000 habitantes.[10]

En el año 2006, la O.N.U. estimaba que en promedio a nivel mundial, cada corporación policial tiene aproximadamente entre 280 a 300 agentes por cada 100.000 habitantes, aunque la proporción puede variar considerablemente de un país a otro. Sólo cuatro países del mundo tienen valores inferiores a 100 agentes por 100 000 habitantes.

No obstante las normas internacionales establecen que el valor mínimo, es la presencia de 289 policías por cada 100.000 habitantes.

Cantidad de recursos. La cifra presupuestaria es considerablemente alta, si se compara con nuestra realidad. El presupuesto de la Policía de la Provincia de Buenos Aires no superaba en aquel entonces (1990) los 800.000.000 millones de pesos argentinos, para un personal cercano a los 40.000 agentes. Las cifras de recursos destinados a la Seguridad en la Provincia de Buenos Aires, en el año 2018, superaron en un 10%, a los fondos destinados a educación y salud, fondos cuya distribución generalmente es desconocida por el ciudadano, ya que la infraestructura edilicia es uno de los mayores déficit de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.[11]

Como se observa, la cifra presupuestaria destinada a la organización española, casi duplicaba a la asignada en aquellos años al funcionamiento de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Cantidad de demandas. Este punto es el más interesante. El estudio de los servicios requeridos por los ciudadanos corresponde a una visión amplia de requerimientos, no limitado únicamente al ejercicio policial de aplicación penal, llamada generalmente, "demanda ciudadana". Consideremos simplemente que en Argentina, a dicho momento no se contaba con datos equivalentes. Las estadísticas policiales existentes eran de clara base penal: delitos denunciados, delitos aclarados, delincuentes procesados, delincuentes condenados. Sin embargo, los

[10] *"Mucha Policía". El reparto de las fuerzas de Seguridad en España por comunidades autónomas*". **Blog: Biografía Infinita. 17-01-2015.**

[11] En el Presupuesto del año 2015, se destinaron a la Seguridad, cerca de 23 mil millones de pesos, de los cuales $ 762 millones tuvieron por objeto el equipamiento policial. El presupuesto del año 2017 para la Seguridad en la Provincia ascendió a $ 48.707 mil millones y el del año 2018, alcanzó la cifra de $ 61.833 mil millones de pesos.

escasos análisis de funcionamiento general, no reducidos a la óptica penalista, permiten inferir que las policías argentinas desarrollaban una amplia gama de actividades no penales.

Organización de la Guardia Urbana.- La "GU" está estructurada con un escalafón jerárquico típico de oficiales, suboficiales y agentes. Operativamente está organizada en tres secciones: Recursos, Apoyo y Demarcaciones. Esa división, combina una estructura transversal de servicios internos comunes a la totalidad de la "GU", con una estructura de prestación de servicios de doble base: funcional y territorial.

Servicios Internos. Sección de Recursos, Gabinete Técnico, Departamento de Personal y Formación, Parque Móvil, Material y Almacén. Son estructuras de apoyo a la conducción y a la prestación de los servicios.

Servicios Externos de Base Funcional. Sección de Apoyo (Servicios policiales rutinarios o previsibles). Departamento de Vigilancia, Circulación y Seguridad Ciudadana. Custodia de edificios, parques e instalaciones municipales, regulación del tránsito en horas pico en puntos preestablecidos de la ciudad, diligencias judiciales, etc.

Servicios Externos de Base Territorial. Sección de Demarcaciones. Servicio policial de patrullas y atención a las eventuales demandas directas.

Actividad de la Guardia Urbana. El eje fundamental de la prestación de servicios lo constituye la Sección de Demarcaciones. Sintéticamente está formada por patrullas policiales con coordinación centralizada (Sala de Mandos) y despliegue territorial.[12]

Patrullas. La actividad de la "GU" está organizada en base a la figura de "Policía de Sector", o sea aquel que cumple funciones de patrullaje dentro de la misma área, especializándose en su problemática.

[12] Equivalente a "Policía de Seguridad" en la Provincia de Buenos Aires.

Objetivo. El objetivo de las patrullas es combinar la presencia disuasoria y la respuesta rápida con el conocimiento de la zona y la capacidad preventiva. Según las características del servicio, se combinan patrullas de a pie y motorizadas (motonetas, motos, cuadriciclos, automóviles, camionetas, grúas).

División Territorial. La ciudad se divide en dos zonas, Norte y Sur, utilizando como divisoria la línea del ferrocarril que la atraviesa y cada zona se subdivide en seis sectores. Los sectores coinciden, salvo alguna excepción, con distritos municipales y en todos los casos con demarcaciones barriales. Para determinar la base territorial del servicio, se procura hacerlo coincidir con la divisoria administrativa municipal y con la identificación de convivencia ciudadana, o sea el barrio, dato este de suma importancia. [13]

En principio se busca mantener al mismo personal patrullando y estableciendo relaciones de comunicación y confianza con el vecindario, **base para un sistema de policía de proximidad**. Cada Zona tiene la siguiente asignación de personal: un sargento (coordina la Zona), seis cabos (coordinan el Sector), cuarenta y ocho agentes (ocho agentes por sector). Las patrullas funcionan en tres turnos de ocho horas. Turno mañana (6 horas a 14 horas), turno tarde (14 horas a 22 horas) y turno noche (22 horas a 6 horas). Los dos primeros con el personal descripto y el tercero con el personal reducido en un 25%.

[13] Similar implementación a la llamada **"cuadrícula"** en la Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Según, el "**Programa Estratégico para el Redireccionamiento de las Acciones Policiales de Seguridad",** confeccionado por el Comisario General ® **Eduardo Enrique Olguín** de la Policía de la Provincia de Mendoza (Plan Integral de Seguridad para la Provincia de Mendoza-2009),el sistema es el siguiente: *"Esta, que no es otra cosa que una estrategia de acción policial, consistente en distribuir los recursos policiales dentro de una porción de territorio, previamente sectorizado (cuadriculado), para el desarrollo de maniobras operacionales de policía de seguridad o de auxilio de la justicia. La Cuadrícula, es entonces una herramienta operativa dirigida al logro de la misión de la organización policial".* El estudio no lo considera un método adecuado. Militarmente el método fue utilizado en la Guerra de Independencia de Argelia (1954-1962) por las tropas francesas y en Argentina, durante el período 1975 a 1983.

Optimización de recursos.- Calculando el porcentaje de policías asignados al servicio de patrullas (patrulleros, supervisión, central de comunicaciones, más el personal rotativo que cubre feriados, francos, etc.), podemos asumir que alrededor del 70% del personal de la "GU", está vinculado a ese servicio. Si se considera que al menos la mitad del personal restante cubre las actividades de apoyo (custodias públicas, tránsito, etc.), se llega a contabilizar que más o menos, un 90% del personal está dedicado específicamente a tareas de seguridad y mayoritariamente en relación directa con el público.

El funcionamiento de las patrullas.- El mecanismo de funcionamiento de las patrullas, se basa en una red de comunicación centralizada en una Sala de Mando. En esta Sala de Mando, se encuentra el oficial que actúa como Jefe de Operaciones. Es allí donde se recibe el 100% de las operaciones de servicios, sean requeridos por un ciudadano, un patrullero u otra agencia policial, determinándose el curso a seguir y destinando los efectivos a realizarlo.[14]

La secuencia en la Sala es la siguiente: a-) Recibe el pedido y decide la respuesta, b-) Establece un nivel de prioridad, c-) Abre una ficha informativa, d-) Envía el personal necesario, e-) Monitorea la actividad y f-) Finaliza el servicio.

Prioridades.- Las prioridades que se establecen ante las llamadas son de cuatro tipos: peligro (prioridad 1, la más alta), urgente, importante y rutina (prioridad 4).

Información requerida.- Particular atención merece el cuarto paso de la secuencia operativa de la Sala de Mando (ficha informativa). Se trata realmente de asentar una serie de detalles, que incorporados a una base de datos, permiten calcular la eficacia del servicio policial.

[14] No debemos olvidar que estamos analizando un sistema implementado en 1990 en Europa, que en la actualidad quizás se encuentre desactualizado, dado las nuevas modalidades de la criminalidad..

Elementos informativos de la Base de Datos

Identificación:	**Pedido de origen ciudadano: la identificación es voluntaria. En caso afirmativo: nombre, dirección, teléfono. Pedido de origen policial: código de identificación.**
Descripción y localización	**Tipo y lugar de problema.**
Clasificación y prioridad	**Se clasifica y prioriza el problema, en base a una grilla de categorías tipo.**
Asignación	**Efectivos designados al servicio.**
Tiempos	**Implica cuatro registros horarios: hora de la demanda (T1), hora de la asignación de servicio (T2), hora de inicio de servicio (comunicación de llegada T3), hora de finalización de servicio (comunica retiro T4).**
Conclusiones	**Posteriormente, se agrega un breve detalle de la resolución del caso.**

Estos datos se procesan en la Sala de Mando y no tienen que ver con archivos o seguimiento de actuaciones. Son datos operativos.

La existencia de los tiempos permite calcular:

Tiempo de respuesta	**T2 (asignación) – T1 (llamado)**
Tiempo de llegada	**T3 (llegada al servicio) – T2 (hora de asignación)**
Tiempo de servicio	**T4 (hora de finalización) – T2 (hora de asignación)**
Tiempo para el ciudadano	**T3 (llegada al servicio) – T1 (llamado)**

Las tres primeras mediciones de tiempo, corresponden a percepciones policiales y sirven para evaluar y calibrar la prestación de sus servicios. La cuarta medición, corresponde a la percepción del ciudadano, que comienza a contar desde que inicia su llamado.

Utilización de los datos.- El análisis de los datos provenientes de la Sala de Mando, en especial el estudio de la demanda (que revelan una gran coincidencia con las estadísticas norteamericanas, sobre la baja vinculación penal de las actividades policiales cotidianas), permiten una mejor utilización de los recursos humanos, tanto en la organización y el

despliegue del servicio, como en el equipamiento y tipo de capacitación que se necesita.

Medición de la calidad.- El tiempo de respuesta y el tiempo dedicado al servicio, se toman acá como elementos para medir la calidad. Las visiones clásicas, que reducen el trabajo policial a su participación en el sistema de seguridad penal, utilizan como medida de resultados el binomio **Delitos Denunciados -> Delitos Aclarados,** que suele ir en paralelo con otra pareja de indicadores, **Delincuentes Procesados -> Delincuentes Condenados.** En la práctica, la combinación de esta secuencia, sigue siendo el baremo de eficacia más común, aunque dicho sistema aparece para las nuevas propuestas de actividad policial como limitado, inseguro y poco operativo.

Estas características, se pueden resumir de la siguiente manera:

Limitado: Mide únicamente la faceta penal de la actividad policial y no el resto de la conflictividad social.

Inseguro: Existe una enorme diferencia entre los delitos ocurridos y los efectivamente denunciados, al ignorarse la llamada "cifra negra". Para cubrir esta brecha se utilizan las llamadas "encuestas de victimización", tratando de medir sobre una muestra representativa, cuantos delitos efectivamente han sufrido los encuestados. Extrapolando esa cifra, se obtendrían los verdaderos datos. Teóricamente simple, esta encuesta requiere sin embargo una gran exactitud en cuanto al tipo de delito, tiempo, lugar y modo de concreción, dado la tendencia a vincularlos con la sensación subjetiva de inseguridad.

Poco operativas: Salvo el análisis de relación Detención -> Condena, que sirve para medir el circuito de la "seguridad penal", estos indicadores no son útiles como herramientas, para mejorar la calidad del servicio prestado por la policía. En busca de contar con datos más precisos, los técnicos en administración policial han desarrollado otros instrumentos. Partiendo de las nuevas técnicas de Management, que coloca al cliente en el centro del análisis de la gestión de una empresa, esta nueva visión, parte de la determinación de la demanda.

Se trata de averiguar qué se hace, cuántos lo hacen, cuándo lo hacen y cómo lo hacen. Los métodos más conocidos para responder a estas preguntas son: frecuencia y distribución de los servicios por categoría de incidente, distribución de recursos en relación con la demanda, tiempo de respuesta y cantidad de tiempo dedicada a cubrir el servicio.

Qué se hace	**Cuántos lo hacen**	**Cuándo lo hacen**	**Como lo hacen**
⬇	⬇	⬇	⬇
Actividad real del personal (demanda).	**Cómo se distribuyen los recursos (humanos, comunicaciones, movilidad, etc.)**	**Tiempo de respuesta (prioridades, planes operativos, etc.)**	**Cantidad de tiempo dedicado al servicio**

Si bien estos indicadores siguen siendo limitados, en cuanto evalúan indiscriminadamente servicios individuales y problemáticas complejas,(según el modelo COPPS), constituyen una base operativa mucho más realista. La forma de completar este circuito de control, sería estableciendo auditorías externas de calidad, que en una etapa inicial, constituirían simplemente encuestas de satisfacción.

Cómo concluye
⬇
Resultado del servicio, resolución del problema, opinión del ciudadano

El circuito descripto, está formado por instrumentos clásicos y muy sencillos, utilizados para la evaluación de servicios públicos. Pueden ser utilizados tanto desde el interior de la estructura policial, como en forma mixta en el marco de una relación de colaboración-control con

organizaciones comunitarias. Su uso permite objetivar las críticas y proponer cambios concretos a los sistemas policiales.

Análisis de la demanda.- A continuación, se estudia el desarrollo de los indicadores, que surgen a partir del análisis de la demanda de servicios recibida en la Sala de Mando de la Guardia Urbana, en un período mensual, considerando la característica de cada una.

Tabla Nº 1:- Cantidad de servicios por clase de demanda.

Clase de demanda	Número	Porcentaje
Tráfico	1120	47,00 %
Accidentes	185	7,80 %
Alarma	90	3,80 %
Persona necesitada	202	8,50 %
Drogas	23	1,00 %
Molestias y disputas	283	11,90 %
Recuperación vehículos	74	3,10 %
Delitos contra la propiedad	90	3,80 %
Delitos contra las personas	53	2,20 %
Delito sexual	9	0,40 %
Infracción administrativa	35	1,50 %
Otros (*)	221	9,30 %
Totales	2385	100,00 %

(*) Categoría residual: en el mes estudiado, aparecen desde escapes de agua y gas y pequeños incendios, hasta animales en la vía pública y abrir coches con las llaves en su interior.

Comentario.- Las cinco categorías más importantes: tráfico, accidentes, personas necesitadas, molestias, disturbios y otras, constituyen casi el 85% del total de las actividades y sólo parcialmente tienen o pueden llegar a tener consecuencias penales. Las directamente penales (delitos contra la propiedad, contra la personal y contra integridad sexual) rondan el 6,5%. Estas cifras, no están diciendo si se cometen pocos o muchos delitos, simplemente están colocándolos en relación proporcional, a la totalidad de las actividades cotidianas de una policía municipal.

Tabla Nº 2. Origen de las demandas

ORIGEN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Patrullas	847	35,50 %
Teléfono	1479	62,00 %
Otras policías	59	2,50%
Total	2385	100, 00 %

Comentario.- Las cifras revelan el origen de la demanda, observándose que las iniciadas a partir de un requerimiento ciudadano, casi duplican a las que proceden directamente de las patrullas. El porcentaje originado por derivación de otras fuerzas policiales, es porcentualmente insignificante.

Tabla Nº 3. Tiempo de respuesta por tipo de prioridad.

PRIORIDAD	CANTIDAD	PORCENTAJE	TIEMPO MEDIO
Peligro	5	0,20 %	0,4 minutos
Urgente	82	3,40 %	3,5 minutos
Importante	174	7,30 %	2,2 minutos
Rutina	2124	89,10 %	6,2 minutos
Total	2385	100,00 %	5,8 minutos

Comentario.- Llaman la atención dos elementos: la rápida media de asignación (aunque se reconocen desvíos de hasta 28,3 minutos en las asignaciones de rutina) y la baja tasa de prioridades (casi 90% son servicios de prioridad 4).

Tabla Nº 4. Tiempo de servicio por clase de demanda.

Clase de demanda	Número	Tiempo (*)	Porcentaje
Tráfico	1120	27227	49,90 %
Accidentes	185	4288	7,90 %
Alarma	90	1513	2,80 %
Persona necesitada	202	3831	7,00 %
Drogas	23	337	0,60 %
Molestias y disputas	283	4959	9,10 %
Recuperación vehículos	74	1811	3,30 %
Delitos contra la propiedad	90	2382	4,40 %
Delitos contra las personas	53	1275	2,30 %
Delito sexual	9	144	0,30 %
Infracción administrativa	35	880	1,60 %
Otros	221	5419	10,80 %
Totales	2385	54566	100,00 %

(*) El tiempo está calculado en minutos y se refiere al tiempo total de servicio invertido por tipo de demanda.

Comentario.- Las cinco categorías que insumen más tiempo (tráfico, otros, molestias y disputas, accidentes y personas necesitadas) coinciden, aunque en distinto orden, con las cinco primeras de la Tabla Nº 1: Cantidad de Servicios por Clase de Demanda. En total, insumen el 84,7 % del tiempo de servicio contra el 7% invertido en las actividades directamente penales (delitos contra la propiedad, personas o sexuales). Este cruce de datos, confirma desde otro ángulo, las tendencias sobre el perfil de seguridad con el que trabaja la "GU".

Tabla Nº 5. Tiempo de medio de servicio por clase de demanda.

Clase de demanda	Número	Tiempo medio (*)
Tráfico	1084	25,1
Accidentes	177	24,2
Alarma	88	17,1
Persona necesitada	200	19,1
Drogas	23	14,6
Molestias y disputas	277	17,9
Recuperación vehículos	73	24,8
Delitos contra la propiedad	79	30,1
Delitos contra las personas	48	26,5
Delito sexual	8	18
Infracción administrativa	34	25,8
Otros	218	27,1
Totales	2309	23,6

(*) Analizadas en minutos.

Comentario.- Esta tabla, es el resultado de cruzar los datos de las Tablas Nº 1 y la N° 4. Su objetivo es medir el tiempo medio, dedicado a cada clase de demanda, lo que permite una orientación en cuanto a su complejidad. En esta tabla, dos de las categorías vinculadas a delitos penales (contra la propiedad y la persona) aparecen como los que requieren más tiempo de servicio, en ambos casos por encima de la media. Los incidentes no penales, aparecen en varios casos por debajo de la media, pero aun así las complejidades extremas (30,1 minutos de máxima contra 14,6 minutos de mínima) están en un rango de escasa diferencia y por lo tanto, se puede presumir una calidad de servicio bastante pareja.

Políticas de seguridad de la Guardia Urbana.- Este modelo policial se asienta en un sistema de comunicaciones que permite una estructura en red, combinando la asignación centralizada de servicios (Sala de Mando), con la ejecución descentralizada de los mismos (patrullas).

Se ha descrito el tipo y la calidad de sus prestaciones, analizando las características y el origen de demandas, sus prioridades, tiempos de respuesta, tiempo dedicado al servicio, etc. Sin embargo esos datos pese a ser enormemente valiosos, son insuficientes. Para tener una imagen completa del funcionamiento de la Guardia Urbana, *es necesario saber, cuál es la política de seguridad en que se sustenta este modelo organizativo.* El núcleo de la propuesta de la "Guardia Urbana", consistió en combinar los sistemas de patrullajes disuasorios (típicos de las policías del modelo de la eficiencia burocrática), con un sistema policial de proximidad (típicos de las policías de tipo comunitario o COPPS).

Para lograr ese objetivo, se desarrollaron al máximo las posibilidades que le brinda su peculiar estructura en red, asociando el patrullaje con la constitución (dentro de las patrullas), de grupos asignados siempre al mismo territorio, que coincide con un distrito municipal y una base barrial. Estos grupos fueron bautizados como **"Equipos de Policía de Barrio"** y evolucionaron desde un inicial programa de especialistas antidrogas. Conceptualmente están fundados en la concepción de **"Círculos de Calidad"** de la moderna administración de empresas, donde grupos de trabajadores discuten libremente con cierta flexibilidad jerárquica, sobre como mejorar su tramo en el proceso de producción.

Pero, a su vez, el **"Guardia de Barrio",** tiene el grave inconveniente de precisar gran cantidad de agentes, para poder cubrir de forma adecuada todos los barrios de la ciudad. Una solución que permite mantener esa filosofía, es agrupar varios agentes en una zona geográfica amplia, constituyendo **"Equipos Policiales de Barrio".** Estos equipos de agentes son asignados de forma permanente, bajo la dirección de un mando, a sectores fijos de la ciudad, cuyas zonas van patrullando de manera programada y con más movilidad. El equipo intercambia información entre todos sus miembros, lo que permite una integración en la zona, como debía estarlo el Guardia de Barrio individual. La dinámica del trabajo es que los propios agentes y mandos, a partir de reuniones periódicas y discusiones sobre los diferentes aspectos sobre el servicio a prestar y la problemática existente en los barrios, fijen su propio proyecto de trabajo y lo vayan modificando en función de los resultados obtenidos.

6.- El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1998.- Programa de Seguridad Ciudadana.- Plan Saavedra

El primer jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue el Doctor Fernando de la Rúa, quién ejerció su mandato entre el 7 de agosto de 1996 hasta el 10 de diciembre del año 1999. Durante su gestión trató de implementar programas, en sintonía con los nuevos paradigmas de seguridad comunitaria.

La primera experiencia fue el **"Programa de Seguridad Ciudadana",** implantado mediante Decreto Número 1.740 del 16 de septiembre del año 1998, con el "*objeto de formular, fortalecer y mantener una política efectiva, estimular iniciativas de prevención y fomentar la tolerancia y la justicia social, un acceso equitativo a los programas y un mayor respeto a los derechos de las personas*".[15] Enmarcado en esta filosofía fueron creados quince *"Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia"*, proponiendo un modelo de co- producción de la seguridad. El sistema reunía distintos organismos públicos, la Policía y la comunidad, incentivando la participación ciudadana en el diagnóstico y búsqueda de soluciones de sus problemas y en la confección de agendas locales de seguridad.

El Concejo, se integró con representantes de instituciones barriales, vecinos, integrantes del Programa de Seguridad Ciudadana, de la Secretaría de Promoción Social y de la Subsecretaría de Descentralización. Cuando la temática lo requería, se invitaba a participar a la policía, jueces, fiscales y representantes de otros organismos públicos. El Programa llevaba adelante acciones, combinando la participación ciudadana y la coordinación institucional: organización de seguridad situacional (alumbrado público, desramado, etc.), prevención a grupos en situación de riesgo, movilización y prevención situacional (entornos escolares).

La actividad del Programa originó el 1° de julio de 1999, la sanción de la Ley Número 211 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que creó el **"Consejo de Seguridad y Prevención del Delito",** implementando un Plenario y Comisiones Sectoriales permanentes. El mismo se integró con: a.-) Los titulares de las áreas de Justicia y Seguridad del Poder Ejecutivo, b.-) El titular del área de Promoción Social del Poder Ejecutivo. c.-) Seis

[15] Decreto 1740- Gcba-98, que crea en el ámbito de la Secretaría de Gobierno, el **"Programa de Seguridad Ciudadana**", facultando al Señor Secretario de Gobierno a crear, desarrollar y dictar las normas reglamentarias.-

diputados de la Ciudad de Buenos Aires, d.-) Un miembro del Consejo de la Magistratura, e.-) El Fiscal General de la Ciudad de Buenos Aires o el funcionario del Ministerio Público que él designe, f.-)Un integrante de la Cámara Criminal y Correccional de la Ciudad, g.-) El Jefe de la Policía de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, h.-) El Director del Instituto de Política Criminal, Seguridad y Prevención de la Violencia y j.-) Dos vecinos en representación de los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia.

A su vez, las **"Comisiones Sectoriales Permanentes"** , se organizaron por el Plenario, integradas por funcionarios del Gobierno de la Ciudad y representantes de instituciones académicas, religiosas, culturales, Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio y Empresariales, asociaciones que tenían por objeto la promoción y defensa de los derechos humanos y la investigación penal o criminológica, integrantes de los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia y otras instituciones con interés e incidencia, en temas vinculados a la seguridad ciudadana.[16]

Comentarios: la actividad de los "Consejos Barriales", aún con altibajos tendió a la organización de sistemas vecinales, con la limitación de no contar con policía propia, ya que el traspaso del área Metropolitana de la Policía Federal Argentina a la ciudad de Buenos Aires, se concretó años después. La organización vecinal más reconocida de las impulsadas por el Programa, fue la constituida por los vecinos del barrio de Saavedra, con un esquema muy similar al instalado en el Partido de Almirante Brown, incorporando una Fiscalía como parte de un proceso de descentralización judicial. La seguridad en el barrio mejoró y en la encuesta de victimización, publicada por el Ministerio de Justicia de la Nación en marzo de 2001, figuraba con el índice más bajo en cuanto a asaltos y arrebatos (7,9%) siendo el más alto el de Villa Lugano (16,5%).

Pero, cuando por razones presupuestarias, el Gobierno Nacional decidió levantar la Fiscalía de Circuito de Saavedra, se produjo una fuerte reacción popular, saldada con un acuerdo por el cual el Gobierno de la Ciudad afrontaría los gastos de la Fiscalía, con el fin de evitar su cierre y también los futuros costos de la instalación de otras fiscalía. (Abril de 2001).

[16] Artículos 3,4 y 5 de la Ley 211.

Este experimento se bautizó con el nombre de **"Plan Alerta del Barrio Saavedra",** plan de *"Prevención Comunitaria del Delito, basada en la Solidaridad y Participación Ciudadana"*, con el fin de lograr una... *reducción de la violencia urbana y prevención del delito, que requiere la participación y colaboración de los vecinos, a través del uso de Tecnología de Información y Comunicación (TIC), y de una fluida comunicación interna entre ellos, y con los funcionarios políticos y policiales. Se basa en tres líneas fundamentales: el desarrollo de hábitos de conducta y rutinas individuales que redujeran la oportunidad del delito, el desarrollo de actitudes solidarias dentro de la comunidad para lograr una protección colectiva y la coordinación de las actividades comunitarias con la Policía del área".*[17]

7.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un Caso concreto: Espacios más Seguros en torno a las Escuelas

La descripción de este caso, pertenece a un informe redactado por Eduardo H. Passalacqua, ex- titular del Programa de Seguridad Ciudadana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y reproducido en la revista "Actuar en Red", del mes de junio del año 2000.

"Lo novedoso, fue pensar programas de seguridad para públicos muy específicos, como los jóvenes quienes por lo general padecen situaciones de inseguridad y que además, no participan en organizaciones barriales como los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia. Otro beneficio consiste en la posibilidad de articular los programas de las Secretarías de Promoción Social y de Salud, con las Escuelas. Finalmente, implica pensar el problema de la seguridad, de un modo más complejo e involucrar a los vecinos y familiares, en la resolución de los problemas de seguridad local".

El plan Piloto se inició en la Escuela Número 22 del Distrito Escolar Número 15, Villa Urquiza, correspondiente a la Comuna Número 12, el día

[17] **"***El Plan Alerta del Barrio Saavedra"* **Susana Finquelievich, Maria Lidia Saguier, Ariel Hernán Vercelli Programa de Investigaciones para la Sociedad de la Información .Instituto de Investigaciones Gino Germani** .Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Ver también: *"Emergentes de inseguridades en Saavedra-Barrio Mitre: Conflictos, organización vecinal y Estado***". Sabarots,** Horacio Roberto 2007, no. 4, p. 160-176.-

6 de octubre del año 1999, con la participación de cincuenta alumnos, docentes de 6º y 7º grado, la Directora y Vice Directora, padres, el subcomisario de la Comisaría 49, asistentes sociales de la Comuna, un miembro del Hospital vecinal y representantes del Programa de Seguridad Ciudadana, de la Secretaría de Promoción Social y de la Secretaría de Educación porteña.

"La presencia del subcomisario fue importante, pues abrió un diálogo entre la escuela (particularmente los chicos) con instituciones, percibidas como "muy lejanas". El efectivo policial, se comprometió con el proyecto, tomando nota de las zonas identificadas como riesgosas por los alumnos y padres. Estos, a su vez, se "sintieron" involucrados en la problemática de seguridad y en las soluciones. La escuela se ofreció como un ámbito institucional para realizar actividades que permitieran reinstalar contención comunitaria. El desarrollo del proceso implicó en un comienzo, dos encuentros semanales y el compromiso de mantener una continuidad, a través de talleres a lo largo del año lectivo, entre el equipo del Programa y la Dirección de la escuela".

.

Comentario: tal cual señala su organizador, lo más importante de esta experiencia, fue abrir los espacios comunitarios para la participación de sectores, que si bien sufren la problemática de seguridad, no suelen ser copartícipes en la búsqueda de soluciones, sea a nivel individual (estudiantes) o institucional (escuelas).

8.- Foros Vecinales: ¿Qué puede hacer la comunidad? Experiencias argentinas de participación comunitaria

Durante décadas, las dos principales jurisdicciones político-administrativas de la República Argentina (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), han buscado la transformación de su Sistema de Seguridad, orientándolo hacia formas que incorporen algún tipo de participación comunitaria. Curiosamente, ambas experiencias corresponden a dos realidades muy diferentes.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, las formas de participación comunitaria se desarrollan como parte de un intento de reforma del cuerpo policial más numerosos del país. Por el contrario en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien hasta el año 2008 no contó con policía propia y la existente hasta esa fecha, Policía Federal Argentina, actuó como tal, dependiendo de una Jurisdicción

Nacional (Ministerio del Interior), el Gobierno porteño, con anterioridad a la fecha consignada, desarrolló el Programa de Seguridad Ciudadana, ya explicado en los "Punto 6 y 7" de este capítulo. [18]

A.- Provincia de Buenos Aires. El Defensor de la Seguridad

Las nuevas formas de participación comunitaria en la provincia de Buenos Aires, tuvieron su partida de nacimiento con el dictado del Decreto Número 328 del año 1997, creador de la figura del **"Defensor de la Seguridad"**. Este funcionario era electo por una estructura especialmente creada a dicho fin, llamada **"Foro Comunitario"** y formada por las entidades comunitarias-municipales de cada partido o zona.

Descripción.- El "Defensor de la Seguridad", según el decreto, se elegía por un período de dos años, con opción a una sola reelección, siendo un funcionario independiente de la autoridad municipal en cuya área actúa, relacionándose con lo que en aquella época era la "Secretaría de Seguridad de la Provincia", actualmente "Ministerio de Seguridad". La misión del mismo, consistía en actuar como un eje de articulación entre la Comunidad y la Policía, con funciones tanto de control de gestión, como de proposición de políticas en la temática de seguridad.

El sistema preveía, que este funcionario fuera electo por el "Foro Comunitario" de la zona, por simple mayoría de votos en elección secreta y también removido por el mismo organismo. Para participar de este ente, se abrió un registro de entidades comunitarias, integrado por todas aquellas organizaciones representativas de participación comunal, siendo convocadas por el Intendente para su sesión inicial.

Los requisitos formales para poder ser electo, era ser argentino, mayor de 30 años, con ciclo secundario cumplido, cinco años como mínimo de residencia en el lugar, no estar inhibido ni concausado, ni tener condenas penales o estar inhabilitado. Obviamente, debería ser una persona de reconocida trayectoria ciudadana, con aptitud para la concertación y buen diálogo con la comunidad. Aquellos que ejerzan cargos públicos electivos o pertenezcan a las Fuerzas Armadas o de

[18] La "***Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires",*** fue creada por la Ley Número 2.894 de "Seguridad Pública", sancionada el 28 de octubre del año 2008.

Seguridad, los funcionarios o agentes o contratados de la Nación, Provincia o Municipalidad o los que desempeñen cargos político-partidarios no podían ser elegidos. Con ello se trataba, que esta figura sea absolutamente independiente del poder político y/o de vinculaciones con las fuerzas de seguridad, no podían ser elegidos.

Sus funciones, en general, consistían en: a) Convocar al Foro Comunitario, b)Facilitar la comunicación entre la comunidad y la policía, c) Proponer cursos de acción, para satisfacer las inquietudes del Foro, d) Verificar el accionar de la policía, en el ámbito de su actuación, representando la Ley Orgánica Policial, las normas procesales y demás que sean de aplicación, e) Recorrer el área bajo su jurisdicción, f) Elevar las actuaciones promovidas por el Foro o los ciudadanos a la Secretaría, cuando los problemas no pudieran solucionarse en el lugar, g) Proponer a la Secretaría, medidas tendientes a la solución de los problemas que recepte, i) Remitir mensualmente un informe de lo actuado, a la "Secretaría de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires".

Evaluación de la experiencia inicial.- En una primera fase se fijó como objetivo realizar una experiencia piloto, en no más de veinte comunas (consideradas caso-tipo de los distintos municipios de la Provincia), con el objetivo de identificar fortalezas y debilidades del programa, evaluarlo y realizar eventuales reformas. Lamentablemente nunca se pasó de ese período inicial, pese a las grandes expectativas que despertó la propuesta. Falto de apoyo institucional, el programa fue diluyéndose. Si bien no existe una evaluación de fondo de esta propuesta, pareciera que los principales problemas no resueltos fueron:

- Falta de articulación con las autoridades municipales, que en la medida de encontrarse con un funcionario independiente, con alto perfil en su jurisdicción y vinculado a un tema muy sensible, tendieron a desconfiar del mismo y en algunos casos a confrontarlo.
- Falta de apoyo por parte del personal policial, que lo veía como un claro control externo.
- Desigual desarrollo de los "Foros Comunitarios", que en muchos casos, no llegaron a constituirse como un verdadero sistema de Incapacidad de la Secretaría de Seguridad, para procesar el

cúmulo de demandas, denuncias y requerimientos provenientes de los "Defensores de la Seguridad" y de derivarlos o coordinarlos con otras agencias y programas.

- Complejidad creciente de los problemas en que se involucraba el Defensor de la Seguridad. Este hecho vinculado con las limitantes señaladas anteriormente, fueron reduciendo progresivamente su capacidad de dar respuestas y por lo tanto el peso de su figura.
- Escaso número de Defensores de la Seguridad. Nunca sobrepasaron los veinte, cuando su número completo si se hubiera desarrollado en su totalidad el programa, hubiera rondado los doscientos. Ello impidió desarrollar una masa crítica de funcionamiento, que potenciara sus capacidades, más allá de las habilidades o defectos individuales.
- El aislamiento de los Defensores de la Seguridad, la amplitud de sus atributos y la falta de un sistema de coordinación y transferencia de sus experiencias, resultaron una práctica poco homogénea y a veces contradictoria (por ejemplo en sus relaciones con la policía).

En síntesis, al margen de sus limitaciones se trató de llevar adelante un proceso de descentralización y participación a nivel municipal en un tema clave, creando una figura dotada de un gran poder potencial, que terminó siendo disfuncional para las autoridades locales y en alguna medida, también para las provinciales. Los intendentes, que tenían en sus manos la activación del programa, tendieron progresivamente a desinteresarse en la continuación del mismo y si bien la autoridad provincial tenía la posibilidad (como mecanismo excepcional) de decidir unilateralmente la instalación del proyecto, siempre prefirió dejar la iniciativa en el nivel municipal.

B.- Provincia de Buenos Aires: De los Foros de Seguridad a los Foros Vecinales

Descripción.- Abandonada la figura del "Defensor de la Seguridad", el segundo paso en la búsqueda de la participación comunitaria, consistió en el desarrollo de los **"Foros de Seguridad",** creados por la Ley Número 12.154, conocida como **"Ley Provincial de Seguridad Pública".** Ya en el decreto de creación del "Defensor de la Seguridad", se hacía

referencia a un sistema de foros a nivel municipal, al que denominaba **“Foros Comunitarios”**, pero a los que no se les adjudicaban más funciones o actividades, que la elección del Defensor.[19]

El Sistema de Seguridad.- La norma legal citada, organiza un Sistema de Seguridad, basado en una compleja estructura de Foros y Consejos, comenzando por definir a la “Seguridad Pública” como *“la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y Federal, particularmente referida a las Policías de la Provincia, a la Seguridad Privada y a la Participación Comunitaria”* (artículo 3º). Esta participación comunitaria es considerada como *“un derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno..,”,* promoviendo “ *la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de Seguridad Pública”* (artículo 11º).

La finalidad de este sistema, es *“la formulación, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad pública”* (artículo 4º), en base a la interacción de todo el sistema político administrativo formal (ejecutivo, legislativo, policial) con una estructura participativa: los “Foros de Seguridad”. Y se organiza en bases territoriales, ampliadas conforme al siguiente escalafón:

- Foros Vecinales
- Foros Municipales
- Foros Departamentales
- Consejo Provincial de Seguridad Pública

Los Foros Vecinales.- Su ámbito de actuación corresponde al de una Comisaría y está formado por las organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, que actúen en ese ámbito territorial, en base a un registro realizado por las municipalidades correspondientes, mediante convocatoria pública, garantizando la representatividad de las mismas. Las funciones del Foro Vecinal son:

[19] La ley se dictó en agosto del año 1999 y en su artículo 44, derogó el decreto 328/97, que creaba la figura del “Defensor de la Seguridad.”.

a-) Entender e intervenir, en las cuestiones atinentes a la seguridad pública vecinal.

b-) Evaluar el funcionamiento y las actividades de la Policías de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada en su ámbito de actuación.

c-) Formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de Comisarías.

d-) Intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de la seguridad pública, desarrollados por las Comisarías correspondientes a su ámbito de actuación.

e-) Derivar inquietudes y demandas comunitarias y formular propuestas al Foro Municipal que corresponda.

f-) Informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito vecinal.

g-) Invitar a autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal (artículo 16).

Los Foros Municipales.- El segundo nivel de la estructura lo constituyen los Foros Municipales, cuyo ámbito de funcionamiento coincide con la jurisdicción territorial de cada municipio de la provincia de Buenos Aires. Estos Foros Municipales, están compuestos por el Intendente, representantes del Consejo Deliberante, de instituciones religiosas y de un representante de los Foros Vecinales por jurisdicción de comisarías. Las convocatorias a los Foros serán públicas y donde no se hubiesen constituido, el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia, podrá convocarlos por sí, pero a requerimiento del Intendente.

Sus funciones son similares a las de los Foros Vecinales, siendo además el ámbito de elección del Defensor Municipal de la Seguridad [20]

Los Foros Departamentales.- Los Foros Departamentales corresponden a los dieciocho Departamentos Judiciales, que existen en la Provincia de Buenos Aires. Están integrados por los Defensores Municipales de la Seguridad que actúen en el Departamento, el Fiscal de Cámara Departamental, cuatro Legisladores Provinciales, los Intendentes que integran el Departamento y representantes del Colegio de Abogados, Asociación de Magistrados, Cámaras Empresarias, Sector Agrario, Colegios Profesionales, Organizaciones Gremiales y Religiosas. Sus funciones, son equivalentes a las de los Foros antes mencionados, pero vinculadas al nivel de su específico ámbito.

El Consejo Provincial de Seguridad Pública.- Por encima de la estructura de Foros, la Ley crea un Consejo cuya misión es colaborar con el Ministerio de Justicia y Seguridad en la elaboración de planes, proyectos y propuestas e implementación de políticas de Seguridad Pública. Este Consejo Provincial de Seguridad Pública, está formado por el Ministro de Justicia y Seguridad que lo preside (recordemos que en este momento, las funciones de Justicia y Seguridad no estaban divididas en dos Ministerios), por el Ministro de Gobierno, el Secretario General de la Gobernación, los Secretarios del Ministerio de Justicia y Seguridad, dos Diputados, dos Senadores y el Procurador General de la Suprema Corte.

Evaluación de la segunda experiencia: La descripción del Sistema de Seguridad nos permite realizar un primer análisis de fortalezas y debilidades. Por un lado, se crea una estructura de participación comunitaria sustentada en una representatividad de base. Se define un primer nivel de interacción barrial y un segundo nivel de interacción municipal. En principio estos niveles coinciden con lo que son, desde un punto de vista real, los horizontes de la identidad local: barrio, comisaría, intendencia.

[20] Nótese que el **"Defensor de la Seguridad",** pasa a llamarse ahora **"Defensor Municipal de la Seguridad"** y lo que era **"Foro Comunitario",** se transforma en **"Foro Municipal de la Seguridad".**

Es evidente que en esos dos niveles (Foros Vecinales, Foros Municipales), se ha creado un espacio apto, para el desarrollo de una política comunitaria de seguridad. Pero sigue sin resolverse claramente el tema de la iniciativa de convocatoria, que la Ley deja en manos del Municipio y excepcionalmente en el Ministerio, cuando no existan ambos estamentos. Por otro lado los dos niveles organizativos subsiguientes, cambian su tipo de representatividad. Se pasa de Foros que son ámbitos caracterizados por la presencia dominante de las organizaciones vecinales, a otros dos niveles de distinta representatividad.

La primera diferencia notoria se aprecia en el Nivel Departamental. Mientras que los Foros de los niveles barriales y municipales se definen a partir del horizonte de una práctica ciudadana cotidiana, el Departamental se recorta sobre las jurisdicciones burocráticas de dos estructuras: la judicial y la policial *(de hecho, más en la primera que en la segunda, por la preexistente estructura de Departamentos Judiciales, que fue la matriz sobre la que se realizó la descentralización del Sistema Policial).* En este nivel, desaparece la representatividad vecinal directa (organismos barriales o municipales) y se prioriza una legitimación basada en otra lógica (política corporativa o burocrática). De hecho no hay representantes de los dos primeros tipos de Foros en el tercer nivel, quedando como simple enlace, la posible figura del "Defensor Municipal de la Seguridad".

Esta tendencia, se consolida en la figura del "Consejo Provincial de Seguridad", donde las representaciones son únicamente político-burocráticas y la participación comunitaria directa es relativizada y puesta en condicional: ***"podrán ser invitados a participar...en temas pertinentes...los titulares de los Foros Departamentales, Foros Municipales, Foros vecinales y los Defensores de la Seguridad"*** (artículo 8º). Es evidente que tomada en su conjunto la Ley analizada, constituye un importante avance conceptual, pero queda a medio camino, en cuanto a plantear en términos reales lo que significa la descentralización y la participación: transmisión real de competencias (decisorias y presupuestarias) a los niveles locales.

Técnicamente no resuelve la articulación entre el poder centralizado (provincial, departamental, burocrático) y el poder descentralizado (municipal, barrial, comunitario). Un importante punto de desajuste, se da en relación con los niveles jerárquicos organizativos policiales, que no coinciden con los niveles municipales. Analizado desde abajo hacia arriba, existe una primera coincidencia inicial barrio-comisaría, pero al pasar al

nivel siguiente, municipio, no se condice con el nivel policial equivalente (departamental), si pensamos hay más de ciento cincuenta municipios y sólo dieciocho departamentos.

C.- Provincia de Buenos Aires. La experiencia de los Foros Vecinales

En la provincia de Buenos Aires, entre agosto de 1998 y diciembre de 1999, se crearon Doscientos Nueve "Foros Vecinales de Seguridad". La cantidad en tan poco tiempo no debe confundirnos: la conformación de un Foro no es un proceso sencillo y si bien la práctica nos permite identificar una serie de etapas comunes en su construcción, estas deben ser vistas como una tendencia flexible y no como un modelo rígido. La metodología que a continuación se describe, debe utilizarse creativamente respetando las particularidades de cada grupo vecinal.

Pasos de conformación:

• La creación de estos organismos, debe dividirse en períodos (plazos indeterminados vinculados a objetivos generales), dado lo difícil que resulta establecer precisiones temporales, atento a las características variables de lugar, tipo de organización vecinal existente, sensibilidad previa, recursos a invertir, etc. en cada caso.

• En un primer período, es imprescindible contar con la más absoluta colaboración, por parte de los funcionarios municipales.

• En el segundo período, es importante que se garantice la inclusión de todas aquellas organizaciones que quieran participar. Todos tienen algo para aportar en la construcción de la seguridad y no es sensato, dejar algún sector fuera de la concertación.

• No existe tradición de participación, ni consulta en el tema de seguridad. La experiencia indica, que la gente pasa por etapas iniciales de desconfianza y de catarsis, donde vuelcan sus miedos y sus angustias. Recién posteriormente, pasarán a una etapa propositiva. En ese marco, es importante la discusión previa de los nuevos paradigmas de seguridad.

• La participación inicial, puede ser a veces contradictoria. La misma persona, puede coincidir con el mensaje, de que es necesario una policía

más dura, mientras manifiesta su desconfianza al accionar policial. Avanzar sobre propuestas concretas para la resolución de problemas específicos, es el método correcto para la homogenización y objetivación del Foro.

• Trabajar sobre un mapeo de conflictos de la zona, que permita desarrollar un diagnóstico de seguridad local, apunta no sólo a tener buenos resultados, sino a concientizar al Foro en una estrategia concreta.

• Es importante que el Foro tenga alguna rutina de funcionamiento, con algún grado de formalismo. Ello garantiza su estabilidad, pero tratando de evitar tendencias "reglamentaristas", que tiendan a la burocratización en el funcionamiento del Foro.

• La experiencia indica que lo que mantendrá vivo el Foro, es su capacidad para resolver problemas concretos y en ese sentido es interesante, que la estructura formal, esté estrechamente vinculada a la estructura problemática.

• Es muy importante pensar en la necesidad de capacitación, coordinación con áreas públicas e interrelación con otros Foros. Las tres son imprescindibles, dado que, paradójicamente, a medida que funciona un Foro, enfrenta problemáticas cada vez más complejas.

• La capacitación, es necesaria en ítems tales como tecnologías de gestión (por ejemplo dinámica de grupos, planeamiento, redacción de informes), especializaciones temáticas (menores, seguridad vial, adicciones, etc.).

• Coordinación: existe un primer nivel obvio que es policial y municipal. El propio desarrollo de las actividades, hará necesario su relación con programas o estructuras provinciales y aún nacionales.

• Interrelación: los Foros se fortalecen vinculándose entre sí, la transmisión de experiencias y su relación genera una masa crítica de experiencia (opinión y acción). En ese sentido los Foros en la Provincia de Buenos Aires, tendieron a promover la creación de "Inter Foros", que no estaban inicialmente contemplados por la ley.

D- Provincia de Buenos Aires. Caso concreto (1) : Cuadra Solidaria en el Partido de Almirante Brown

La **"Cuadra Solidaria de Almirante Brown**" fue un modelo de prevención comunitaria del delito, organizada a iniciativa de los Foros Vecinales en colaboración con el Municipio y la Policía Departamental.

Foros que lo aplicaron	**Burzaco, San José y José Mármol**
Cuadras organizadas en Almirante Brown	**137**
Cantidad de habitantes en Almirante Brown	**450698**
Proporción de vecinos vinculados al Programa	**Entre el 1,5% y el 2%**

Definición.- Se trata de un sistema de prevención zonal, mediante vigilancia vecinal desde hogares, basado en incentivar una mayor relación, apoyo mutuo y rápida alarma. La combinación de interacción vecinal y capacidad de respuesta, combina los objetivos de solidaridad y prevención. El publicitar la existencia de este mecanismo, que dificulta la actividad del delincuente, actúa a su vez como elemento disuasorio. A diferencia de otros sistemas de participación vecinal, en que se fomenta la organización de patrullas civiles, (ejemplo: en Argentina se dio cierta publicidad a las patrullas organizadas por los vecinos del Barrio de la Horqueta en San Isidro), en el sistema de *"Cuadra Solidaria"*, se trata de conseguir un compromiso ciudadano, más permanente y menos agresivo, mediante la constitución de una red de alerta desde las propias casas.[21]

Consenso. El plan surgió a partir de una Sociedad de Fomento, que había conformado una subcomisión de seguridad. A efectos de obtener la aprobación y participación ciudadana, la propuesta se presentó a las

[21] "La estrategia de este barrio de 10.000 habitantes -situado en el norte del conurbano bonaerense, en el partido de San Isidro- consistió en complementar la seguridad pública con vigilancia civil y en que los propios vecinos, ejerzan el papel de coordinadores de ambos sistemas". **Diario La Nación** ,02-09-2000.

distintas asociaciones que constituían el Foro, quienes luego la llevaron a consideración de sus asociados. Cuando se consiguió el necesario consenso vecinal, recién se pasó a la etapa organizativa.

Relevamiento de la zona.- *"Cada cuadra se relevó en un mapita, con una vereda par y una impar y las casas que existían en cada vereda. Esa vereda, esas casas, suministraron los datos de los vecinos: el nombre del propietario, cuántos son de familia, si está el grupo familiar o si la vivienda está habitada por una mujer sola, o si tienen chicos, cuantos chicos, si son mayores, si son menores, número de teléfono, el auto, que tipo de auto tiene, que patente. Y lo que es fundamental para nosotros establecer cuál era el horario de riesgo para cada familia. A partir de allí se confeccionó un mapa. Cada familia tiene una hoja, generalmente la pegamos en la heladera o al lado del teléfono y abajo tenemos todos los teléfonos que nos pueden ser útiles: Comisaría, Comando, Móvil, Hospital, etc.".* [22]

Diagnóstico de Conflicto.- *"En las reuniones que empezamos a hacer, donde participaba el Comisario, comenzamos a detectar cual era el problema de la Zona. En ese momento, lo que nosotros teníamos acá en la zona, era que te robaban el auto cuando entrabas a tu casa o te mataban o te llevaban a vos con auto y todo. Ahí fue, cuando se fue formando la cuadra, los vecinos fuimos conociendo los autos que tienen los otros y transmitimos pautas en común…También comenzaron a aparecer problemas que había en el Barrio y que la Municipalidad podía resolver, para hacer más difícil la tarea del delincuente y en consecuencia hacer más seguro el Barrio".*[23]

Organización. (1) Los vecinos

"Los que llevábamos los chicos a la misma hora, nos poníamos de acuerdo en sacar todos los autos juntos o los que venían o esperaban

[22] Declaraciones de **Graciela Ruiz**, Presidenta del *"Foro Vecinal de Burzaco*", publicadas en documentos de la **"Secretaría de Relaciones con la Comunidad"** del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Año 2000.

[23] **Carrasco**, **Guillermo** Secretario de Seguridad del Municipio de A.Brown. Misma Fuente.

chicos que volvían tarde, o por estudio o por trabajo, montaban una especie de guardia desde su casa y eso nos permitió cuidarnos". [24]

Aquí se describe el primer problema encarado por "Cuadras Solidarias", aunque del propio funcionamiento del sistema, fueron surgiendo ideas para afrontar otros, como el de la violencia familiar, adicciones, etc., que al ser canalizados, se vinculaban con otras áreas sociales, ampliando su accionar.

Organización (2) La Municipalidad

Las luminarias.- *"En las reuniones, se relevaban los problemas de iluminación del Barrio y la Secretaría de Seguridad se comprometió a realizar las gestiones ante otras dependencias municipales, a fin de dar curso a los reclamos de los vecinos".*

El desramado de árboles.- *"Si bien en nuestro distrito rige la veda a la poda de árboles, un artículo de la ordenanza permite autorizar el corte de las ramas, cuando existan motivos especiales totalmente justificados, en el entendimiento que lograr una mejor iluminación lo era un tema de seguridad. Se gestionó ante el área de espacios verdes poder darle trámite, en forma rápida a partir de la solicitud de los vecinos".*

Los baldíos.-*"Los vecinos del barrio individualizaron los terrenos abandonados, muchas veces con pasto crecido, que facilitan la tarea a los delincuentes. Se formó al respecto en el Municipio, un equipo integrado por funcionarios de diversas áreas, para proceder a la intimación a los propietarios y de no cumplirse con la Ordenanza de Cercos y Veredas, proceder a su construcción, ocupando el lugar hasta que el dueño haga efectivo los pagos correspondientes. Se consideró esta tarea una forma muy importante de protección contra el delito de violación.".* [25]

Organización (3). La Policía. El Plan fue apoyado desde la Jefatura Departamental y a medida que se iban organizando las Cuadras, estas se

[24] Fuente: **Ruiz, Graciela** Presidenta del Foro Vecinal de Burzaco.

[25] Fuente: **Carrasco**, **Guillermo** Secretario de Seguridad del Municipio de A. Brown.

iban vinculado directamente con las Comisarías correspondientes. El primer problema encarado fue el de la comunicación entre los vecinos y la Policía. Así se propuso dotar a las Comisarías, con dos líneas telefónicas entrantes y otras dos para el Comando de Patrullas (solo recibían llamadas y tenían un abono fijo). Asimismo se establecieron códigos entre los vecinos de las cuadras y la Policía para agilizar las respuestas. La mayor comunicación, mejoró considerablemente las relaciones estableciéndose, un sistema de reuniones periódicas.

Comentarios: resulta difícil establecer mecanismos de evaluación claros del programa "Cuadras Solidarias". Como un intento de obtener una objetivación del tema específico de Seguridad, la "Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires", utilizó comparativamente datos proporcionadas por la Comisaría Segunda de Almirante Brown, correspondientes a un área de alta implantación del programa.

TIPO DE DELITO	Agosto 1998	Septiembre 1998	Octubre 1998	Agosto 1999	Septiembre 1999	Octubre 1999
Robos	2	3	3	1	2	2
Asaltos	3	4	2	2	2	1
Hurtos	2	2	1	1	1	0
Homicidio	0	0	0	0	0	0
Violaciones	0	0	0	0	0	0
Hurto de automotores	3	1	1	2	1	1
Robo de automotores	2	2	3	2	1	1

Si bien la muestra es pequeña, indica claramente una tendencia a la baja en una media que ronda el 30%. Estas estadísticas, tienden a coincidir con los resultados del programa básicamente similar, implementado en el barrio de Saavedra en la Ciudad de Buenos Aires, ya comentado anteriormente. Con respecto al otro indicador posible (mejora en la sensación subjetiva de seguridad), si bien no existen encuestas de satisfacción ciudadana, la opinión que se desprende de diversos actores, parece indicar una tendencia positiva.

E.- La Figura del "Defensor del Pueblo"

Las posteriores reformas a partir de la sanción de la Ley 12.154, ya fueron explicadas en el "Capítulo VII", punto "6", por lo que no es necesario extenderse más sobre el tema. Si es importante, detenerse brevemente en la creación de la figura del **"Defensor del Pueblo",** sintetizando la experiencia europea y la de America Latina.

a) Experiencia Europea

Los orígenes de esta institución, se pueden rastrear en la historia, desde la antigüedad hasta el día de hoy, como lo ha desarrollado **Mariano Martín Montoya**, en su estudio: "*El Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires: Marco constitucional y Normativo de su organización y funcionamiento".* [26]. Es que la creación de instituciones, que controlan a las autoridades y defienden los derechos de los ciudadanos, ha sido preocupación y necesidad constante en la historia de la humanidad.

En la Antigua China de la Dinastía Han, el emperador designó un funcionario denominado "Yan", para que ejerciera un contralor sistemático y permanente de la administración imperial y sus funcionarios. El "Yan" recibía las peticiones del público, contra las "injusticias administrativas". Otros ubican el origen de la institución en la Dinastía Ts'in (221 A.C.), o en Corea, durante la Dinastía Choseon.

En Esparta y Atenas, se instituyeron los "Eflore" y "Euthynoi", dedicados a controlar a los funcionarios del gobierno y las actividades municipales, respectivamente. En la República Romana, la institución fue establecida para proteger y defender los derechos de los ciudadanos. La división entre patricios y plebeyos, originó que estos últimos pudieran imponer dos magistrados que los representen y velen por sus intereses. Se llamaron *"Tribuni Plebis"*, con derecho a oponerse a las decisiones de

[26] También se pude ver: **Cardon, Rubén C. A.** "*El Defensor del pueblo"* en Régimen de la Administración Publica. Editorial Ciencias de la Administración S.R.L. 1.984. Pagina 7. **Barraza, Javier I**. *"El origen y la evolución del Defensor del Pueblo"* Conceptos. Boletín de la Universidad del Museo Social Argentino. Año 77. 2.002. N° 3. Pag.6.- **Gozaini, Osvaldo Alfredo** *"Técnica y contenido del Defensor del Pueblo (ombudsman)"* Revista Jurídica Argentina La Ley. 1.988-E-851. (Bibliografía citada por el autor del estudio mencionado) .

todos los Magistrados, pudiendo asimismo, impugnar los dictámenes de los Cónsules y del Senado Romano.

La antigua España no fue ajena a esta institución. En la época musulmana existía el *"Sahib-al-Mazalim*", juez con facultades extraordinarias y excepcionales, nombrado por el sultán para atender las quejas de vecinos o agravios ocasionados por autoridades y empleados públicos. Posteriormente aparece la Justicia Mayor de Aragón, como consecuencia de un largo proceso de resistencia de la nobleza aragonesa, al ejercicio absoluto del poder real.[27]

En la época bizantina encontramos la figura del *"Defensor Civitatis*", o *"Defensor de la Ciudad",* encargado de la defensa de los más humildes. En América, durante el Imperio Inca, existió el *"Trucuyricuy",* o ***el que todo lo ve***, controlador del funcionamiento del Consejo Imperial. Al llegar los españoles, se creó el denominado *"Protector de los Indios",* por iniciativa de Fray Bartolomé de las Casas.

Sin embargo, la Antigüedad no garantizó la continuidad de la institución, de ahí que numerosos autores ubican en Suecia, el desarrollo y la sistematización de esta figura como hoy la conocemos, al reinventar este cargo en el siglo XIX, con el nombre de **"Ombudsman"**.[28] Se extendió a países vecinos como Dinamarca, Noruega y Finlandia y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, fue adoptada por gran cantidad de estados, que hoy superan holgadamente los cien, entre los cuales se puede mencionar a, Nueva Zelanda, Francia, Gran Bretaña, Israel, Australia, Estados Unidos, Alemania, Italia, Filipinas, Ghana, Venezuela, Canadá, Portugal, Japón, India, a más de los países de América Latina, que posteriormente señalamos.

Acerca del origen de la palabra, que cristaliza la función de un "Comisario Parlamentario", "Mediador", "Promotor de la Justicia", "Defensor del Pueblo", etc, la misma derivaría de la raíz sueca **"umbup"**, que significa poder, autoridad y representación. Desde esta raíz, se concibe al Defensor del Pueblo como "*un funcionario público independiente y autónomo, que controla a la Administración Pública, el ejercicio de la función materialmente administrativa de los órganos judicial y legislativo, y los hechos, actos u omisiones lesivos de los derechos fundamentales de cualquier persona físicas y/o jurídicas. Con sus cometidos, contribuye a brindar garantía al derecho de los ciudadanos de*

[27] **Mariano Montoya**. Obra citada.

[28] Id. Obra citada anteriormente.

exigir una gestión apropiada del Estado y los particulares, verificando que cumplan sirviendo a los ciudadanos dentro de los límites establecidos por el respeto a los derechos individuales, las libertades y las garantías constitucionales."[29]

Entre los siglos XVI y XVII, a raíz de la guerra que enfrentaba a Suecia con Rusia, el rey del primer país, dejó en manos del **"Canciller de Justicia"** atender los reclamos ciudadanos, con funciones de vigilancia y representación. En el año 1772, las nuevas autoridades suecas, elevaron al Canciller de Justicia a un rango semejante a la de un Ministro de Justicia. Pero, con esta modificación, la figura continuó dependiendo del gobierno, lo que obligó a buscar una institución totalmente independiente del poder central. Así en el año 1809, nace la figura del **"Ombudsman"** con la nueva Constitución sueca, otorgando al parlamento la facultad de nombrarlo, con el fin de controlar las actividades gubernamentales.

En la vecina Finlandia, el origen y desarrollo de esta figura tiene un similar recorrido, siendo institucionalizada al dictarse la Constitución del año 1919, cuando este país se independiza de Rusia. En Dinamarca, el proceso fue más largo, sancionándose recién en el año 1954 la incorporación del ombudsman al sistema constitucional, comenzado a funcionar a partir del año siguiente. Noruega, crea en el año 1962, similar figura.

"Advertidos del buen funcionamiento de los ombudsman como "Tribunos del Pueblos", casi todos los estados, buscaron una explicación al fenómeno. Se crearon comisiones de estudio, se conferencio en Universidades, fue motivo de amplios debates parlamentarios, pero lo sorprendente, fue observar como se registraba en cada Nación, la evaluación del instituto...aunque hubo algo que no había sufrido mutación: se interpretó la necesidad de resguardar al ciudadano, contra los yerros de la burocracia y los abusos de la administración pública" [30].

Inglaterra, siguió un camino distinto. En 1967 se promulgo la ley sobre el "Comisionado Parlamentario", adoptando el modelo que ya funcionaba en Nueva Zelanda: control del parlamento, designación por el

[29] **Barraza, Javier I**. *"La parodia de una institución. En torno a la Ley de Creación del Defensor del pueblo de la Provincia de Buenos Aires"*. Abeledo-Perrot. 2.008. Citado en Montoya Mariano.

[30] **Montoya, Mariano:** Obra citada.

ejecutivo (Rey), sin propia iniciativa y con jurisdicción limitada a la administración civil, entre otras características.

En Francia, en el año 1973, nace la figura del "*Mediateur",* aproximándose bastante al modelo británico. También Portugal, crea en el año 1975 la figura del "*Protector de Justicia",* organismo que tendría como finalidad asegurar la justicia y la legalidad de la administración pública, adquiriendo rango constitucional un año más tarde. Por último España, al dictar la constitución del 1978, estableció en su artículo 54 que *"una ley orgánica, regulara la institución del defensor del pueblo, como Alto Comisionado de la Cortes Generales*", promulgándose en el año 1981 la ley orgánica del "Defensor del Pueblo". La denominación utilizada seria luego adoptada, al igual que sus características principales, por los países latinoamericanos, entre ellos el nuestro.

b) El Defensor del Pueblo en América Latina y en la República Argentina

La institución del Defensor del Pueblo, como se ha visto, no es una experiencia improvisada o nueva, ya que cuenta con vasta experiencia en el derecho comparado.[31] Se encuentra prevista en los ordenamientos de la Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela, tanto en ámbitos estaduales como municipales. Cuatro décadas atrás, el **"Defensor del Pueblo"**, como institución comenzó a tomar forma, con una creciente conciencia sobre su rol activo en las democracias modernas, y en defensa de los intereses ciudadanos contra la Administración Central.

América Latina ha sido el campo propicio para el desarrollo de una etapa muy singular en la evolución de esta institución, por tres razones: a) la constitucionalización de la figura, b) la independencia funcional que se le confiere y c) a diferencia de lo acontecido en el resto del mundo, y *"la causa inmediata que movilizo su interés, no fue la necesidad de controlar las meras deficiencias administrativas, sino que fue la necesidad*

[31] **Maiorano, Jorge Luis** "*El Defensor del pueblo en América latina: la necesidad de fortalecerlo*" Revista de Derecho Administrativo Lexis-Nexis 2.003. Página 505. Citado por M. Montoya. (**Nota del autor**: Jorge Luis Maoirano, fue el primer "Defensor del Pueblo de la Nación Argentina").

de protección de los derechos individuales, lo que motivo esencialmente su expansión”.[32]

Si bien sus facultades han ido incrementándose progresivamente, también ha debido sufrir embates tendientes a recortar su radio de acción y la independencia del Poder Político central. Actualmente la figura se halla urgida en demostrar al Poder Público, que no es una institución enemiga del gobierno de turno, sino por el contrario, un sostén de su estabilidad.

En nuestro país, se siguió la tendencia del modelo español y la primera experiencia nacional data de un proyecto presentado entre 1973 y 1974, nunca tratado.[33] En cambio, el tema mereció el análisis de los congresos nacionales de Derecho Administrativo, como por ejemplo, el Congreso de Santa Fe de 1974/75,entre otros, destacándose que por la década del 80, se creó la **“Asociación Pro Ombudsman Argentino” (APROA),** para impulsar su desarrollo.[34] A partir de 1984, se presentaron varios proyectos de ley, con la finalidad de implementar esta figura en el derecho argentino, pero todos fracasaron, debido mayormente a las circunstancias políticas que atravesaba la nueva democracia argentina.[35]

Aunque la iniciativa naufragó en el orden nacional, en el ámbito provincial y municipal el caso fue distinto. Así a fines del año 1991, el Concejo Deliberante de la Ciudad de La Plata crea una figura similar, bajo el nombre de "Defensor Ciudadano". La institución funcionaba además en las ciudades de Buenos Aires, Posadas, Chilecito y La Banda.

Numerosas constituciones provinciales, inauguraron esta figura, con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 y la de la Provincia de Buenos Aires. Varias provincias incorporaron la institución del “Defensor del Pueblo” u órgano similar en su derecho interno y en tal sentido se puede citar las reformas a la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero (15 de marzo de 1986), a la Constitución de la

[32] **Montoya, Mariano:** Obra citada

[33] **Canosa, Armando N**. “*El Defensor del Pueblo y el control de la administración*” en Control de la Administración Publica: administrativo, legislativo y judicial. Ediciones RAP. 2.003 Página 393.

[34] **Vanossi, Jorge Reinaldo** “*El defensor del Pueblo o Comisionado Parlamentario en el Régimen constitucional Argentino*” Revista Jurídica de Buenos Aires. UBA Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. 1-3. 1985.

[35] **Maiorano, Jorge Luis** “*Hacia el defensor del pueblo: otra iniciativa legislativa*” La Ley. 1.985-C-1092. Citado en el trabajo de M. Montoya.

Provincia de San Juan (23 de abril de 1986), a la Constitución de la Provincia de Salta (2 de junio de 1986),a la Constitución de la Provincia de La Rioja (14 de agosto de 1986),a la Constitución de la Provincia de San Luis (14 de marzo de 1987) y a la Constitución de la Provincia de Córdoba (26 de abril de 1987), entre otras.[36]

Finalmente en el ámbito nacional, por diciembre del año 1993, se sanciona la ley número 24.284, la cual incorporo la figura al sistema argentino. Su artículo primero dice: “*Se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la cual ejerce las funciones que establece la presente ley, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. El objetivo fundamental de esta institución, es el de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional, que se mencionan en el artículo 14”.* A esta norma, se le introdujeron algunas modificaciones con la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994, como por ejemplo, dotar de rango constitucional a la figura del Defensor del Pueblo, con el objetivo central de ejercer control general sobre la administración pública.

c) El Defensor del Pueblo en la Provincia de Buenos Aires

La creación de esta figura en el Estado Bonaerense, sufrió diversos avatares. Dice Mariano Montoya: *“Ni siquiera el fallido intento reformista de 1990, preveía la inserción de la institución y sobre este punto, debemos referenciar que el proyecto reformista incluido en la Ley 10. 859 del año 1989, fue rechazado por el electorado bonaerense en el plebiscito llevado a cabo el 5 de agosto de 1990...*”.[37]

En diciembre del año 1993 mediante la ley número 11.488, se declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Provincial, convocándose a la Convención Constituyente, sin que la misma contemplara la incorporación de esta figura, aunque en el debate, por

[36] **Padilla, Miguel M.** *“El defensor del pueblo en las constituciones provinciales de la República Argentina”* ED 126- 855. Citado en la obra de M. Montoya.

[37] **Azcune, Juan I. – Rizzi, Guillermo F.** “*El Defensor despueblo bonaerense: ante el fin de una omisión que asegura el principio de un debate*” Abeledo-Perrot. 2.009. Página 5.

unanimidad se coincidió en la necesidad de incluirla.[38] Y fue así, como la figura se consagró en el artículo 55 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, el 13 de septiembre del año 1994, meses antes que la Ley Nacional Número 24.430, aprobara la Reforma de la Constitución Nacional.

Dicho artículo expresa: *"El defensor del pueblo, tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la Administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias".* Y en su párrafo segundo, a más de afirmar su *autonomía funcional y política,* establece que el funcionario durara cinco años en su cargo, pudiendo ser reelecto por un segundo período, siendo nombrado y removido por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara.

La norma determina claramente la función defensista de esta estructura, con independencia del poder político, poniendo el acento en su misión de "controlante". El legislador bonaerense creo una institución con "funciones mixtas" o "ambivalentes", pues por un lado ejerce un control político, mediante la elaboración de informes y recomendaciones a la Administración ante las violaciones de los derechos fundamentales y por otro, le otorga la posibilidad de litigar judicialmente, cuando no existan otras vías idóneas para salvaguardar la efectividad de los derechos constitucionalmente garantizados.[39]

El Poder Legislativo imaginó esta figura como *"un poder de control extrapoder que ha sido instalado por el constituyente, no para repetir la indefensión crónica que ha sufrido la sociedad en el pasado, sino para cambiar esa historia", entendiendo que esta característica se corresponde íntegramente con el espíritu de la disposición constitucional que regula el instituto, al otorgarle el goce de plena autonomía funcional y política".*[40]

[38] **"Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Provincia de Buenos Aires"**, La Plata, 1998, Paginas 2201. (Sesión celebrada el 12 de septiembre del año 1994).

[39] **Cueli, Hugo Oscar** "*Constitución de la Provincia de Buenos Aires; anotada y comentada*" La Ley. 1.997. Página 165. Citado en la obra de N. Montoya.

[40]**Montoya, Mariano:** Obra citada.

Con fecha 11 de junio del Año 2008 se sancionó la ley provincial 13.834, que regula el funcionamiento de la institución, su organización, forma de elección, funciones, estructura, recursos humanos, procedimientos, etc., estableciendo que el "Defensor del Pueblo" goza inmunidad, en cuanto a la inviolabilidad de opinión que establece la Constitución de la Provincia, para los legisladores en su artículo 96. Sin embargo esta inmunidad por opiniones, no va acompañada de la inmunidad de arresto, consagrada en el artículo 97 de la Carta Magna Provincial. La normativa, cierra el círculo actual de la participación comunitaria en el escenario de la Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, participación que ha encontrado un representante ante la Administración Pública, con el fin de recortar abusos e imprimir un sello de control a la gestión de cada gobierno.

9.- Nuevas Reformas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La "Policía Metropolitana". El traspaso

Por el año 2000, cuando la Ciudad de Buenos Aires estaba gobernada por Aníbal Ibarra, se desarrollaron mecanismos para resolver conflictos vecinales no penales, que estuvieron a cargo de los llamados **"Centro de Gestión y Participación" (CGP)**, con una oficina de Mediación Comunitaria. El proceso de mediación era voluntario, confidencial y gratuito y la función de mediador, no requería título de abogado. Los conflictos típicos afrontados fueron mayoritariamente problemas de consorcio, abarcando hasta casos de convivencia vecinal y familiar. Durante ese año, los "CGP" atendieron unos 4.000 distintos tipos de casos, con un índice de resolución del 80%.

Esta política, fue continuada y ampliada por su sucesor Jorge Alberto Telerman, quien estuvo a cargo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entre el 7 de marzo del año 2006 y hasta el 10 de diciembre del año 2007. Por Decreto 816 del año 2006 se crean quince **"Centros de Gestión y Participación Comunitaria",** ubicados en distintos barrios de la cuidad, con facultades de participación vecinal, en los conflictos de seguridad. Posteriormente, durante la gestión del Ingeniero Mauricio Macri (Alianza Propuesta Republicana-PRO-2007-2011 y 2011-2015) y a raíz de la entrada en vigencia de la ley de Comunas en la ciudad, estos centros, pasaron a depender de las 15 comunas en las que se dividió la ciudad.[41]

[41] Ley Número 1.777 del 10 de diciembre del año 2005.

Desde ese momento y hasta el 2017, primer año de la gestión del Licenciado Horacio Rodríguez Larreta, las políticas de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires se orientaron a la recuperación de espacios públicos, a una participación similar a las anteriores gestiones de los vecinos en la prevención del delito, manteniendo continuas controversias con el Gobierno Nacional por el traspaso del Área Metropolitana de la Policía Federal Argentina al ámbito porteño. Esto último, con el argumento de que dicha fuerza policial en manos del Gobierno de la Ciudad, sería un resguardo más efectivo para la Seguridad de los habitantes de la gran urbe nacional.

Bajo el lema **"La Ciudad trabaja"** y **"Haciendo Buenos Aires"**, desde el inicio del año 2008, esta Alianza Política comenzó con la tarea de recuperar espacios públicos, centrando su accionar contra vendedores ambulantes, especialmente contra los llamados "manteros". La primera acción tuvo lugar a principios del año 2012, cuando la "Policía Metropolitana" intenta desalojarlos de la calle Florida. Sin embargo, la actividad de estos grupos, más parecidos a importantes emprendimientos comerciales que a "actividades artesanales", aún continúa ejerciéndose en el micro centro porteño, aunque en menor escala. La última acción contra los "manteros" se produjo en el Barrio de "Once", en el mes de enero del año 2017, esta vez con el debut de la "Policía de la Ciudad de Buenos Aires", que intervino tratando de solucionar un problema con una antigüedad de casi 20 años.

Las articulaciones, entre vecinos y autoridades, tienen similitudes con las anteriores gestiones, pudiendo mencionarse el **"Programa Redes Vecinales",** creado para abordar la problemática de los delitos en los barrios, a través de un diagnóstico de seguridad realizado junto con los vecinos. El programa, a cargo de distintos coordinadores, tiende a reducir la sensación de inseguridad de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante frecuentes contactos con la gente, recepción de información, realización de encuestas, construcción de mapas de delitos, etc., en un intento de lograr una mayor prevención, cuadra por cuadra, manzana por manzana. Otros programas de seguridad implementados, fueron el de **"Prevención del Delito"** y el de **"Senderos Seguros".**

En apretada síntesis, se puede historiar este período de la siguiente manera:

1.-) El 17 de marzo del año 2008, Mauricio Macri en su rol de Jefe de Gobierno, lanza el **"Plan de Seguridad para la Ciudad de Buenos Aires",** con el fin de crear la "**Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires",** que en principio estaría integrada por 15.000 agentes, pronosticando el comienzo de su funcionamiento para ese mismo año.[42]

2.-) El 28 de noviembre de ese mismo año, la Legislatura porteña sanciona la "Ley de Seguridad", que lleva el número 2.894.

3.-) La creación de esta nueva fuerza policial se demora. Ideada como **"Policía de Proximidad"** o **"Policía de Acercamiento"**, a fines de septiembre del año 2009 entrarían en funciones unos 50 agentes, con el objeto de controlar a los vendedores ambulantes y para fines de ese año otros 250, destinados al ordenamiento del tránsito.

4.-) Desde el ámbito del Ministerio de Seguridad porteño, se anuncia que inicialmente se establecerían dos comisarías. Una para la zona Sur y otra para la zona Norte. Finalmente el 5 de febrero del año 2010, la **"Policía Metropolitana",** entra en funciones con una dotación de 500 efectivos, destinados a los barrios de Villa Pueyrredón, Coghlan y Villa Urquiza.[43]

5.-) El cargo de primer jefe de la "Policía Metropolitana", recayó en un ex comisario de la Policía Federal Argentina, **Jorge "Fino" Palacios**. Dado de baja de esta fuerza en el año 2004, acusado de mantener vínculos con los secuestradores de Axel Blumberg, la designación fue un flaco favor al origen de esta nueva fuerza. Prontamente, los medios lo vincularon con el atentado terrorista a la mutual judía "Amia" en el año 1994 y con los homicidios cometidos en Plaza de mayo y sus alrededores, el 20 de diciembre del año 2001. El 25 de agosto del 2009, a solo dos meses de su nombramiento, se vio obligado a renunciar y el 1° de octubre de ese mismo año, fue procesado por encubrir el atentado a la "AMIA" y sospechado de "escuchas telefónicas ilegales" a miembros de la comunidad judía.[44]

---

[42] Ver diarios **"La Nación", "Clarín", "Perfil",** del 17 de marzo del año 2008.

[43] Diario "**Clarín"** ,30-09-2009.

[44] *"Fui a la Embajada de Israel para preguntar si tenían alguna duda, respecto de que Palacios pudiera haber encubierto o pudiera tener algo que ver con el atentado. Me respondieron que de ninguna manera, que Palacios era un amigo de Israel",* decía el jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, el 23 de agosto de 2010, cuando fue interpelado en la Legislatura por la designación al frente de la Policía Metropolitana del ex comisario.". Fuente: **Tiempo Argentino. Gabriel Morini**. 21-09-2015. Palacios, también se desempeñó como Jefe de Seguridad

6.-) A fines del año 2011, la fuerza ya contaba con 2500 efectivos, 76 modernos patrulleros y cerca de 2000 cámaras fijas en toda la ciudad. Su radio de acción se extendía a la Comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Pompeya), la Comuna 12 (Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Coghlan y Saavedra) y la 15 (Villa Ortúzar, Parque Chas, Agronomía, La Paternal, Chacarita y Villa Crespo).

7.-) En enero del año 2016, el Presidente Mauricio Macri y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, firman un convenio por el cual se traspasaría el **"Área Metropolitana de la Policía Federal Argentina",** a la órbita del gobierno porteño. Se anunció que unos 21 mil efectivos de la "Federal", cambiarían de destino.[45]

8.-) Por Resolución Número 298 de fecha 18 de enero del Año 2016, la Legislatura porteña, aprueba el "*Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Transferencia Progresiva de Facultades y Funciones de Seguridad, en todas las materias no Federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".*[46]

9.-) En el convenio, se estimaba que entre 17 a 19 mil efectivos destinados a las Superintendencias de Seguridad Metropolitana, de Bomberos, de Policía Científica, de Investigaciones Federales, de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Aviación Federal, pasarían a depender del Jefe de Gobierno de la Ciudad.

10.-) Mediante la ley Número 5.688, sancionada el 11 de noviembre del Año 2016 por la Legislatura Porteña, se crea la **" Policía de la Ciudad",** previendo su entrada en funciones a principios del año siguiente, contando con un total de 26 mil efectivos: 19 mil de la **"Policía Federal Argentina"** y 7 mil de la **"Policía Metropolitana".** Como primer jefe de esta fuerza, a fines de diciembre de dicho año, fue designado el Comisario Inspector (ex miembro de la Policía Federal Argentina) **José Pedro Potocar**, 58 años, abogado y egresado de la Academia del FBI

del Club Atlético Boca Juniors, durante la presidencia del Ingeniero Mauricio Macri, contando entre sus colaboradores a un agente del Servicio de Inteligencia del Estado (SIDE), conocido como Ciro James. Fuente: **"La Política On Line",** 21-10-2009. Extrañamente, en febrero del año 2018, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, querellante en la caua "Amia", desistió de la acusación contra el ex comisario. Fuente: Diario **"Perfil",** 18-02-2018

[45] **Diario "Infobae",** 05-01-2016.- Convenio 1-16.

[46] Publicado en el Boletín Oficial de la ciudad, el 25 de enero del Año 2016.

(USA). Sus títulos no le alcanzaron para eludir un proceso judicial, acusado de integrar una "asociación ilícita" con otros policías de la Comisaría Número 35 de CABA, que exigían dinero a comerciantes de los barrios porteños de Nuñez y Saavedra, a cambio de brindarles protección. Obviamente debió abandonar su cargo.

11.) En su reemplazo fue nombrado, el Comisario Mayor Carlos Kevorkian, un hombre que prestó servicios en la Policía Federal Argentina, entre 1970 y 2009, año en que se incorpora a la Policía Metropolitana, renunciado por motivos personales al cargo, el 17 de agosto del año 2018.[47]

La historia nos retrotrae al 9 de diciembre de 1880, al crearse la **"Policía de la Capital",** más tarde llamada **"Policía de la Ciudad"**, cuando la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, absorbe a los efectivos de la "**Policía de la Provincia de Buenos Aires"** asentados en el ejido de la Capital Federal de la República Argentina. Es un escenario particular y parecido, pero a la inversa, ya que en este caso, la nueva fuerza policial está conformada en su gran mayoría por efectivos de la "Policía Federal Argentina", institución que desde el año 2008, los dirigentes del "PRO", no cesaron de criticar por su supuesta falta de profesionalidad, sus relaciones con el hampa y sus vínculos con la corrupción.

Imposible extraer alguna conclusión sobre esta nueva fuerza, dado su reciente implementación. Pero lo cierto es que el sistema de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha convertido en un híbrido, que no logra satisfacer al vecino porteño, pues la superposición de funciones con el Gobierno Nacional dentro de la urbe, impiden articular políticas de consenso entre ambas jurisdicciones, en especial, acerca de los reiterados "cortes de calle", los llamados "piquetes de protesta" y los públicos sucesos de fines del año 2017. En el fondo, la concepción sobre la "Seguridad", tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en la Provincia de Buenos Aires, se orienta al solo fin de saturar las calles de numerosa presencia policial, con efectivos sin preparación adecuada para afrontar exitosamente manifestaciones por reclamos sociales y menos aún, capacitados para el control del orden público, con lo cual esta historia, tiene un final aún abierto.

[47] **Diario "La Nación".-** 18-08-2018

10.- La Tolerancia Cero. Génesis. Intento de aplicación en Argentina

Es útil, dedicar parte de este estudio, a la teoría que en principio se llamó **"Broken Windows"** en idioma inglés o **"Ventanas Rotas**", en su traducción al español y posteriormente popularizada con el nombre de "**Tolerancia Cero**". Tal concepto, trasvasado a la República Argentina, fue utilizado como caballito de batalla de casi todos los planes de "Seguridad", intentados por diversas administraciones políticas locales. Su génesis, concepción y funcionamiento para algunos ha quedado desactualizado, ya que la implementación de dicho sistema, estaba destinado a "disciplinar" una sociedad urbana, inexistente actualmente. Otra corriente de pensadores, sostiene sin embargo, que hoy conserva plena vigencia.[48]

El fundamento de esta idea, radica en lograr el orden y la limpieza urbana, pues si el ciudadano se encuentra ante un escenario de edificios abandonados, calles repletas de basuras, paredes pintadas con disímiles grafitis, ello se transforma en espacios propicios, donde pululan vagos y mendigos, peticionando limosna en forma agresiva y estableciendo en estos sitios, su hábitat delincuencial.[49] Son "*espacios sociales urbanos, desprovistos de todo control social",* que constituyen un marco ideal para la perpetración de hechos criminales o áreas urbanas que se han tornado en "*territorios criminalizados".* El mantenimiento del orden a través de métodos agresivos, es la finalidad de este enfoque: lograr un comportamiento ordenado en los espacios públicos, centrando el accionar policial, en las causas que puedan provocar conflictividad.

A partir de este análisis, **James Wilson** y **George Kellins** elaboraron la denominada **"Teoría de las Ventanas Rotas".** Los vidrios rotos de las ventanas que no son reparados, implican un problema de desorganización social, demandado ello un enérgico accionar contra la más mínima contravención del orden, a fin de prevenir una escalada mayor. "Con esta teoría tanto Wilson como Kelling, desarrollaron un **concepto preventivo de represión al menor síntoma de desorden,** con la doble finalidad,

[48] **"***La Metáfora de la "Tolerancia Cero" y la "Filosofía de las Ventanas Rotas". -Una estrategia policial que oscila entre el entusiasmo y la crítica".* **Licenciado Javier Gamero Kinosita. Ver Tambien: Jack R. Greene, Obra citada.**

[49] Id. Obra citada.

primero de eliminar los nidos de actividades criminales y simultáneamente reducir las fuentes que generan inseguridad".[50]

Esta concepción se asocia también a la de la existencia de **"Lugares Criminógenos**", sitios que algunas escuelas de urbanismo denominan a medio ambientes, que facilitan la marginalidad e indirectamente la comisión de delitos, como por ejemplo, el complejo habitacional "Fuerte Apache" en Provincia de Buenos Aires o el "Barrio Centenario" en la ciudad de Mar del Plata, entre otros.[51] La esencia de la teoría radica, en que si las transgresiones menores, como la ebriedad, la mendicidad agresiva, los comportamientos que ocasionen desórdenes y suciedades, los grafittis, etc. no son controlados a tiempo, producen una atmósfera en la comunidad y en la calle, que invitan a delitos mayores.

Originalmente se la relacionó con la gestión del Comisionado de Policía de Nueva York, **Comisario William Bratton**, gestión del alcalde Rudolph Giulliani durante el año 1994, cuando la ciudad neoyorkina, se había convertido en la capital mundial del crimen. En realidad, la idea había germinado por la década del 70 en el Estado de New Jersey, al implementarse el programa **"Barrios Seguros y Limpios",** diseñado para mejorar la calidad de la vida comunitaria en veintiocho ciudades. El plan consistía en sacar a los oficiales de policía de las comisarías y de los patrulleros, asignándoles recorridas a pie, a través de los barrios de distintas ciudades Vale la pena destacar la similitud semántica, con el plan de **"Seguridad Urbana de la Ciudad de Buenos Aires"**, lanzado por el entonces Jefe de Gobierno, Ingeniero Mauricio Macri en el año 2008.[52]

"Cinco años después del comienzo del programa, la Fundación Policial publicó en Washington DC, una evaluación del proyecto de patrullaje a pie. Basada en el análisis de un experimento controlado, llevado a cabo principalmente en Newark, la fundación concluyó para

[50] Id. Obra citada. – Ver también: **James Wilson Q./George Kelling** (1996) "*Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster*". KrimJ 28, páginas 121-137 (original The Atlantik Munthly, marzo 1982, página 29, Nueva York).

[51] **"Barrio Ejército de los Andes",** más conocido como **"Fuerte Apache",** ubicado el sector norte de la localidad de Ciudadela, partido de Tres de Febrero, Provincia de Buenos Aires.

[52] *"Ventanas Rotas: La Policía y la Seguridad en los Barrios***". Wilson, James Q** y **Kelling, George L.** *"Broken Windows. The police and neighborhood safety"*, publicado en "*The Atlantic Monthly"* Volumen 249, Nº 3, pp. 29-38, marzo 1982. Traducción: **Fridman**, **Daniel**, publicado en *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales,* N°15-16, 2001, pp. 67-79.

sorpresa de casi nadie, que el patrullaje a pie, no había reducido las tasas de delincuencia. Sin embargo, los residentes de los barrios patrullados a pie, parecían sentirse más seguros que las personas de otras áreas. Tendían a creer, que se había reducido el delito, y parecían tomar menos medidas para protegerse de él (como por ejemplo encerrarse en sus casas con las puertas trabadas)".[53] *"Además en esas áreas, los ciudadanos tenían una opinión más favorable sobre la policía, que los que vivían en otros lugares. Y los policías a pie tenían la moral más alta, mayor satisfacción laboral y una actitud más positiva hacia los ciudadanos de sus barrios, que sus colegas en automóviles"*.[54]

Y concluyen los autores mencionados: *"Sugerimos que no controlar ciertas conductas, conduce además al colapso de los controles comunitarios. Un barrio estable de familias que se preocupan por sus hogares y por los hijos de los demás, que decididamente fruncen el ceño ante intrusos indeseables, puede convertirse en pocos años e incluso en pocos meses, en una selva inhóspita y aterradora. Una propiedad es abandonada, se deja crecer el pasto, una ventana estalla. Los adultos dejan de regañar a los chicos ruidosos, los chicos envalentonados, se vuelven más ruidosos. Las familias se mudan a otros barrios, mientras llegan personas solteras. Los adolescentes se reúnen en las puertas de las tiendas. Los comerciantes les piden que se corran, pero ellos se niegan. Comienzan peleas. Se acumula basura. La gente empieza a beber frente a las tiendas. En poco tiempo, un borracho se desploma en la vereda y se le permite dormir allí. Los mendigos se acercan a los transeúntes"*

En la década del 80, se comenzó a aplicar un estricto sistema de control en el metro de la ciudad de Nueva York, con bastante éxito. Posteriormente, a principios del año 1990, durante la gestión del Alcalde Dikins, fue contratado personal civil para la atención de las comisarías, permitiendo que los oficiales se volcaran a las calles. Con la característica americana de bautizar toda acción con algún nombre, esta recibió el de **"Operación Todos Afuera"** y raíz de ello, la ciudad de Nueva York se inundó de policías uniformados patrullando de a pie. Asimismo, en lo que se llamó **"Operación Quite",** se destinó a determinados oficiales, abonándoles horas extras, a patrullar adicionalmente los lugares de mayor conflictividad. Otros fueron destinados a estacionarse con sus patrulleros

[53] Id. Obra citada anteriormente.

[54] Id. Obra cita anteriormente.

en lugares comerciales, estableciendo relaciones con residentes (se lo describió, como "*parque, caminata y conversación".)* Y por último, en esta gestión, se tendió a una descentralización total de la actividad policial y una profunda profesionalización de los efectivos.[55] Alentado por esta experiencia, en el año 1994, Rudolph Giuliani, impulsó una política de "**Tolerancia Cero",** tratando de crear comunidades limpias y ordenadas e impidiendo con resultado positivo, la transgresión a las normas de convivencia urbana.

Si bien, la expresión "Tolerancia Cero", suena arbitraria y represiva, su concepto primordial es la prevención y la promoción de condiciones sociales de seguridad. "***No es tolerancia cero frente a la persona que comete el delito, sino tolerancia cero, frente al delito mismo"***. [56] Merecen reproducirse impactantes declaraciones del Comisionado William Bratton, sobre el tema:

a-*) "Parecíamos casi un país del Tercer Mundo por el desorden que había en las calles: con tanto grafitti, mendigos, enfermos mentales, alcohólicos y drogadictos en las calles, con subtes que daban miedo, los neoyorquinos sentían, que habían perdido las esperanzas de que hubiera alguna solución"*.[57]

b-) *"En New York nadie quiere que se tome alcohol en la calle, ni que haya pintadas en las paredes, la gente teme al mendisaje agresivo y a los limpia vidrios y no tolera la prostitución*".[58]

c-) *"La causa del delito, es el mal comportamiento de los individuos, no es consecuencia de condiciones sociales*".[59]

Mediatizada de esta manera, la propuesta no dio los resultados esperados, pues aumentó considerablemente el presupuesto en Seguridad, con la contratación de mayor número de agentes, produciendo un desequilibrio en las finanzas municipales. Al dejar de lado las causas sociales del delito, como ser la desocupación laboral, redujo la propuesta a un problema de decisión política, autoritarismo policial y por ende, mano

[55] "*Génesis de la Tolerancia Cero".* **Penachino, Andrés.**

[56] **"***Teoría de las Ventanas Rotas".-* **Penachino, Andrés.**

[57] **William Bratton**, Conferencia en Buenos Aires, La Nación 01-12-1998.

[58] **William Bratton,** reportaje del diario La Nación 06-12-2000.

[59] **William Bratton,** Charla en Buenos Aires con Vecinos Porteños."**La Nación"** 18-01-2000.

dura para infracciones menores, convirtiéndose en una aplicación despiadada e intransigente de la ley, absolutamente arbitraria.

En su implementación, se distanció de lo que habían planteado sus autores **Kelling y Wilson,** pues ellos apuntaban a una técnica de policía barrial y comunitaria, con efectivos de patrulla permanente en la misma zona, profundo conocedor del barrio y estrechamente vinculado con su comunidad, aplicando con discrecionalidad, una suerte de tolerancia sensata o intolerancia selectiva, según lo recomienden las circunstancias.

El otro costado de este sistema, muy poco promocionado, puso su acento en erradicar la corrupción policial. Al visitar la ciudad de Buenos Aires, la licenciada **Yolanda B. Jiménez,** Vice Comisionada de Asuntos Comunitarios del Departamento de Policía de Nueva York, manifestó: "*También empezamos una estrategia, para luchar con el problema de la corrupción dentro del departamento. Los años 1960, mitad de los 60, todos conocen el caso hecho famoso por el agente Sérpico, la corrupción sistémica…atravesaba el departamento de policía. Cuando miramos la historia del departamento de policía de Nueva York, se ven ciclos de 20 años de corrupción…".*[60]

"También desarrollamos, -afirma la disertante- *con el nuevo comisionado de policía Howard Saffir, la estrategia de Cortesía, Profesionalismo y Respeto, …una estrategia para asegurar que el policía lleve a cabo su trabajo bajo esos valores.. Y no sólo con slogan cambiamos…pero también con una estrategia que conlleva disciplina, entrenamiento, y donde vigilamos,..o identificamos a aquellos oficiales, que tienen mayor número de querellas de los ciudadanos por fuerza".*

La reorganización del Departamento de Policía neoyorquino, implicó también la creación de Departamentos Internos, controlando el accionar policial, la recepción de quejas por parte de los vecinos, puntajes determinados para aquellos agentes más denunciados y programas de reentrenamiento permanente para los efectivos. Pero lo que más impactó a la audiencia, fue la explicación del sistema de ingreso a la policía. A tal fin, se debía contar con 22 años de edad, haber cursado dos años en una universidad, con un determinado promedio y/o tener diploma de escuela secundaria o equivalente, junto con dos años de servicio militar activo,

[60] "*Fragmentos de la Conferencia Sobre Seguridad Pública y Control Comunitario"***,** dictada en Hotel Claridge, Buenos Aires - 8 de marzo de 1999.por la Licencia **Yolanda B. Jiménez,** Vice Comisionada de Asuntos Comunitarios del Departamento de Policía de Nueva York.

reducción a solo siete meses, la enseñanza en la Academia Policial. Posteriormente, al efectivo policial se lo destina durante dos años a un régimen de prueba, donde trabaja en una comisaría, junto a un oficial de mayor experiencia.

Más tarde, la idea del Alcalde Giulani, fue dejada de lado, y como vimos en el "Capítulo **III**" surgió lo que actualmente se llama: **"Community Oriented Police and Problem Solving"** o **"COPPS".**

La visión del llamado sistema "Tolerancia Cero", que se aplicó en Estados Unidos, no es la que realmente llego a difundirse en la República Argentina, donde se la entendió como un procedimiento más represivo que preventivo. Es que pocas cosas son tan peligrosas, como cuando se busca solucionar un problema, con recetas simplificadoras y extrapoladas desde otras culturas, las más de las veces, imposibles de aplicar en nuestro territorio.

Al amparo de estas concepciones, no han dado resultado las distintas reformas policiales intentadas, como así tampoco los llamados "Planes de Seguridad Pública", cuyo formato abarcó sistemas de "tolerancia cero", "policía barrial", "policía comunitaria", etc. No ha cesado la protesta urbana, fenómeno difícil de impedir, el "vandalismo" ha aumentado considerablemente y menos aún, se han podido desarticular los nichos de participación policial en el crimen, organizado u ocasional, con una creciente desconfianza en la justicia penal.

11.- Conclusión

Como se ha reflejado en este capítulo, a través de diferentes experiencias, la participación comunitaria en los temas de Seguridad Ciudadana*, "se ha convertido en un elemento clave de las políticas de prevención de la violencia y el delito, aportando una nueva mirada social y comunitaria de un fenómeno que ha sido el resultado de un profundo proceso de transformación social, económica y política a nivel mundial".*[61] Esta participación en el diseño de patrones de seguridad, ha logrado con relativo éxito, producir cambios que algunas veces, revisten mayor importancia, que los propiciados por los poderes públicos. Y en este sentido: "*…la seguridad ciudadana, ha permitido un importante avance en la materia, pero ha traído consigo nuevos desafíos, sobre todo para los decisores políticos quienes se ven obligados a ampliar la gama de*

[61] "*La Seguridad: Una construcción local y participativa".-* **Marianela López.**

políticas y/o acciones, que tradicionalmente se ponían en práctica para combatir la delincuencia". [62]

Toni Puig, urbanista catalán, experto en gestión, sostiene*: "Frente al desafío de la inseguridad en la vida de los ciudadanos, encuentro dos respuestas posibles. Existe la respuesta Guiliani… que optó por la tolerancia cero ante el crimen y la delincuencia. Me adhiero a una policía mejor y nada corrupta, junto a los ciudadanos, visible en toda la ciudad y eficaz. Pero la respuesta de Giuliani, me parece poco democrática, porque se queda en la burda represión, en el ojo por ojo prehistórico con tecnología moderna".*[63]

Sin embargo concluye: *"Existe también la respuesta Fajardo, actual intendente de Medellín, una ciudad con una violencia y una mortalidad extrema, capital del narcotráfico. Desde la municipalidad, Fajardo lidera su rediseño con los ciudadanos: prioriza cinco núcleos conflictivos y los transforma en áreas de nueva centralidad con la construcción de escuela, parque, biblioteca, iluminación y conexiones. Inventa espacios para la convivencia, para la ciudad compartida donde está la ciudad enfrentada y en declive. Apuesta por la educación y la cultura del encuentro y el emprendimiento. Se respira nueva esperanza, el gran antídoto a la inseguridad.* ***Su horizonte: pobreza cero".***[64]

[62] Id. Obra citada anteriormente.

[63] "*El antídoto contra la Inseguridad es la Esperanza".*-**Toni Puig,** Diario Clarín, 22-08- 2007.

[64] Id. Anterior.

CAPÍTULO OCTAVO

Policía Comunitaria. Policía de Proximidad. El Policía Amigo. Diversas Experiencias Internacionales

I. Breve Resumen sobre Modelos Policiales

Al abordar los nuevos conceptos de **"Policía Comunitaria"** o de **"Policía de Proximidad"**, es preciso realizar un breve resumen de los distintos tipos de gestiones policiales vistos hasta acá, enriqueciendo el panorama en base al estudio realizado por la "Subsecretaría de Prevención, Dirección General de Política Criminal, Secretaría de Seguridad Pública", de la República de México, bajo el título de: **"Modelo Estatal de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario"** (2013-2014). Y agregar la clasificación propuesta por Jack R. Greene, Catedrático y Decano del Colegio de Justicia Criminal de la Universidad del Noreste de Boston, Estados Unidos, como así también, los estudios realizados por investigadores españoles, coordinados por la Policía Local de Castellón.[1]

a.-) Enfoque Tradicional: Respuesta inmediata a Situaciones Delictuales

La policía tradicional refleja los objetivos de los primeros reformadores, cuya intención en ese momento consistía en separar la policía de la política, haciéndola más controlable por el poder y por la ley. Este modelo se centra estrechamente en la aplicación de la norma legal y la represión del delito, apuntado fundamentalmente a la solución de los delitos graves y no tanto al mantenimiento del orden social.

En tal encuadramiento, los policías son represores del delito rehuyendo a cualquier forma de actividad relacionada con el trabajo social: la función policial, en consecuencia, es sinónimo de aprehender delincuentes y en este modelo, la policía cuenta con el poder coactivo de

[1] **Greene, J. (2006).** Obra ya citada.

la ley penal, para poder ejercer el control social. [2] En otras palabras, sus acciones son de reacción ante la criminalidad con fin de sancionar el incumplimiento de una norma jurídica, privilegiando el sistema de justicia penal como *prima ratio* ante los conflictos. Se caracteriza por la centralización en la toma de decisiones, así como por su estructura militarizada, eminentemente vertical (*función reactiva)*.

Otra de las características de este modelo, es la utilización de tecnología de avanzada, que permite en la mayoría de los casos, una pronta respuesta represiva, pero alejada de toda posibilidad de atender las causas de la violencia y la delincuencia. Por último, la preocupación central de este esquema, es mantener una estructura vertical, sin tener en cuenta los fines últimos de la policía, como ser procurar una convivencia social más segura.

b.-) Enfoque del Mantenimiento del Orden

Esta visión, característica de los Estados Unidos de América, coloca el acento en la cultura de la *ley y el orden¸* siendo su ejemplo principal el establecido por Rudolph Guiliani entre los años 1994 y 2001 en la ciudad de Nueva York. Fue el programa bautizado como *"Tolerancia Cero"*, explicado en el "Capítulo VII", que encuentra su fuente en la "*Teoría de las Ventanas Rotas".*

El procedimiento es la identificación de personas o grupos considerados criminógenos, como así también el señalamiento de zonas catalogadas "*no ordenadas",* caracterizadas de alto riesgo, lo que hace necesario la intervención policial para resguardar el orden social. [3]. La estrategia consiste en el fuerte mensaje enviado a quienes cometen delitos menores, sobre los que caerá todo el peso de la ley. Hay quienes argumentan que este estilo policial es de hecho, el resultado de malinterpretar y poner en práctica erróneamente modelos de Policía de Proximidad o Policía Orientada a la Solución de Problemas.[4] Otros, en

[2] **Bittner E.** 1970. The functions of the police in modern society. Chevy Chase, Maryland: U.S. Department of Health and Human Services, National Institute of Mental Health.

[3] El concepto orden/desorden hace referencia a la forma *correcta* en que deben comportarse los ciudadanos, concepto sumamente general y amplio.

[4] Véase **Rosenbaum, Lurigio y Davis** 1998, 192-194.

cambio, argumentan que la *"Tolerancia Cero",* resulta ser la aplicación más pura, de ambos estilos de modelo policial.

c.-) Enfoque del Análisis.- Policía Orientada a la Solución de Problemas

Mediante la técnica, este proyecto busca diagnosticar las causas de la violencia y la delincuencia, procurando establecer un programa que permita encontrar soluciones al problema. Sobre esto ya se ha hecho referencia en el "Capítulo III", al mencionar el Modelo P.O.P. ("Problem, Oriented Policing", Policía Orientada a la Solución de Problemas), utilizando sistemas estandarizados, como el ya mencionado SARA ("Scanning, Analysis, Response and Assesstment).[5]

La idea central es hacer a la policía más consciente de los problemas a los que se enfrenta y la forma de su intervención. **El problema y no la ley penal,** se convierte en la característica que define la función policial. La Policía Orientada a la Solución de Problemas, se encastra en cierta manera con la Policía de Proximidad, en cuanto a la implicancia de la comunidad a la hora de definir los problemas y discutir sus intervenciones.[6]

Mientras la Policía de Proximidad tiene un amplio mandato de la comunidad, la Policía Orientada a la Solución de Problemas se enfoca más en el problema específico. En resumen, la policía debe ser más analítica y por ello en este modelo, se visualiza la inquietud de una institución centrada en los medios (modelo tradicional) y no en los fines, ni en el efecto de sus intervenciones.[7]

Y al contrario que la Policía tradicional, la Policía Orientada a la Solución de Problemas, también hace las decisiones y acciones policiales más transparentes, tanto para los ciudadanos como para sus propios supervisores, reconociendo que algunos problemas no pueden ser

[5] **Mohor, A. (2011).** "*Trabajar con la policía en el marco de la prevención comunitaria del delito".*- Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.

[6] **Greene, J.:** Obra citada.

[7] **Goldstein, H. 1990**."Problem oriented policing". New York: McGraw-Hill.1987. "Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions. Crime & Delinquency", 1979. "Improving policing: A problem oriented approach. Crime & Delinquency".

resueltos en su totalidad, pero sí puede evitarse su repetición y consecuencias, reduciéndolos de forma significativa.

d.-) Enfoques Comunitarios

Este enfoque, parte de la premisa de que la política criminal debe ser socializada en la comunidad, de forma tal que sea comprendida por cada uno de sus miembros, dando pasos a modelos de gestión de la seguridad, surgidos a partir de la iniciativa de los ciudadanos.[8] Mediante esta combinación de actores, se determinan los principales problemas causantes de la violencia y la delincuencia, así como las posibilidades de ser atendidos a partir de recursos propios y disponibles. *"En los enfoques basados en la sociedad, la cultura policial cambia desde su perspectiva tradicional, hacia una nueva estrategia, en la que cobran importancia factores externos, como son la sociedad a la que se presta el servicio, los segmentos sociales con necesidades y demandas especiales… los propios individuos,.. así como otras administraciones y servicios públicos"*.[9]

El respeto de los Derechos Humanos forma un pilar ideológico de los modelos basados en la comunidad. La territorialidad permite la movilización y la toma de decisiones hacia las zonas en que se encuentra la comunidad, permitiendo acercamientos más estrechos entre ambos estamentos, con toma de decisiones conjuntas. El modelo, propone la organización de la Policía de Proximidad y bajo este enfoque, la institución, amplía sus objetivos hacia la seguridad ciudadana, al combate al delito y a la calidad de vida de la comunidad.[10]

[8] Posición planteada por **Alicia Daroqui**: "*Las Seguridades Perdidas"*.(2006).

[9] **Herrera, M., Moreno, B., Pujol, J., & Salafranca, D**. (2012). Proxpol: *"Modelo de Proximidad Policial basado en el Conocimiento"*. Castellón, Valencia, España.

[10] **Greene, J. (2006).** Obra citada.

II.- Consideraciones Previas

Generalmente se coincide que la evolución de la policía moderna en las civilizaciones occidentales, se encuentra signada por tres etapas: la corrupción, la profesionalización y la comunitarización.[11]

La primera etapa (siglo XVIII), se caracterizó, como ya hemos visto, por colocar a la institución como un elemento destinado a satisfacer las demandas políticas a través de prácticas de corrupción, lo que trajo aparejado un alejamiento entre la policía y los miembros de la comunidad. Para contrarrestar este escenario, por 1930 en Estados Unidos, comienza un proceso de profesionalización de los cuerpos policiales, enfocando los esfuerzos en la especialización de sus miembros, bajo la filosofía del cumplimiento irrestricto de la ley y la evaluación del resultado de sus acciones, modelo aún vigente en varios países de América Latina, incluyendo el nuestro. Sin embargo, este proceso concluyó con un distanciamiento aún mayor, entre policía y comunidad.

El sistema se dirigió hacia grupos sociales mayormente vulnerables, violando Derechos Civiles, dando paso a variados abusos de la fuerza policial. Dos elementos más se agregaron a este cuadro: mayor presión social con el fin de obtener resultados en la persecución del crimen y escasez de recursos financieros, destinados a la lucha contra el delito.

Como consecuencia de ello, surgen tanto en el mencionado país como en Europa, nuevas corrientes del pensamiento policial. Se enfoca la función policial en la prevención de la violencia y la delincuencia, apostando por el patrullaje cercano a la ciudadanía, así como la voluntad de atender sus demandas y generar un compromiso social por la seguridad de los ciudadanos. En contrapartida, las reformas implementadas por los gobernantes latinoamericanos, a partir de los años 90 del siglo XX fueron superfluas, sin los resultados esperados, implementando "Policías de Proximidad", alejadas de un verdadero sentido comunitario.[12]

[11] **Chalom M. Léonard L. Vanderschueren F. & Vézina,** C. (2001). "*Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía".* International Centre for the Prevention of Crime, Canadá. Ediciones Sur.

[12] **Chinchilla, L**. (1999). *"Policía de Orientación Comunitaria. Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad. Ponencia presentada en el seminario "Diálogos sobre convivencia ciudadana" BID.*

El inicio del siglo XXI tuvo como característica la crisis del Estado de Bienestar, fenómeno que impactó en las corporaciones policiales, con los siguientes efectos: falta de recursos financieros, bajo salarios, deficiencia de equipamientos, así como bajo estándares de formación y capacitación profesional, impidiendo una actuación eficiente.[13]

El modelo anglosajón de los años cincuenta, sustituyó el patrullaje motorizado por el patrullaje a pie, intentando un acercamiento de la policía a la comunidad, sin muchos resultados concretos. Veinte años más tarde, se intentó otra vía: descentralización, rendición de cuentas, vinculación con la comunidad, mejor administración de los recursos públicos, minimización de los abusos policiales y del trato discriminatorio. Después de más de seis décadas, el modelo aún se encuentra en etapa de instalación, aunque vale decir, que ninguno de los proyectos propuestos, se aplica en su estado puro.[14]

Todos estos sistemas, están asociados o al menos tienden a complementarse con los conceptos ya explicados, acerca de que la seguridad ciudadana, se orienta a la participación de múltiples actores, en la generación de espacios de tranquilidad y sana convivencia, cimiento para el desarrollo social, económico, político y cultural de los ciudadanos.

Surgen en consecuencia dos conceptos, que son complementarios, pero no idénticos: "**Policía Comunitaria" y "Policía de Proximidad"**. La primera, que tratamos a continuación, se origina como una solución novedosa, fundamentando su actuación en el respeto básico de las Libertades Individuales y de los Derechos Civiles de las Personas. [15] El objetivo de este tipo de policiamientos, es tender a una mejor y más positiva relación entre los cuerpos de seguridad y la comunidad, de manera de acortar la brecha que separara históricamente ambos estamentos.

En nuestro ámbito interno, como se ha visto a lo largo de estas páginas, las Políticas Publicas de Seguridad, persistieron en una clara y

Santiago de Chile.

[13] **Fernández J., C. (06-2008).** *"Proximidad Estratégica de la Policía del siglo XXI: policía y convivencia ciudadana, la experiencia de Baladona".* Chile. **Herrera, M., Moreno, B., Pujol, J., & Salafranca, D. (2012).** " *Modelo de Proximidad Policial basado en el Conocimiento".* Castellón, España.

[14] **Greene, J. (2006):** Obra ya citada. **Mohor, A. (2011**): Obra ya citada.

[15] **Risco, María Leticia** : "*Policía Comunitaria como Propuesta Alternativa a los Mecanismos Tradicionales de Seguridad"* .

única tendencia *reactiva,* traducidas en el agravamiento de las penas como respuesta única al tema delincuencial. Esta postura deja de lado el estudio real de las causalidades, por lo cual, la implementación de este tipo de soluciones, no logró ni logra revertir la prolongación de los procesos de deterioro social en curso.[16] Se analice como se analice el tema, lo cierto es que para la comunidad, el temor al delito**, se relaciona con la confianza del ciudadano en las instituciones para resolver la criminalidad y no con su efectiva competencia, en relación al éxito de su actividad.**

III.- Nace un Concepto: Policía Comunitaria

Se ha definido a la **"Policía Comunitaria"** como un Cuerpo de Prevención, nacido con carácter experimental, intentando ser un modelo adecuado a las exigencias de la realidad y con capacidad de adaptación a los desafíos actuales, definición que por su amplitud, en principio, nada agrega al problema de la ecuación Seguridad-Inseguridad. Sin embargo, de a poco se lo puede ir enriqueciendo, a medida que se especifiquen los fines definidos y el tipo de organización pretendida. La filosofía que inspira a esta tendencia es simple: trabajo conjunto entre la comunidad y la policía, para afrontar problemas tales como delitos menores, drogas, decadencia barrial, etc.

Distintos autores, indican que los primeros conceptos acerca de este tipo de organización policial, nacieron en el año 1989, cuando los especialistas George Kelling y James Wilson plantearon que más allá de los crímenes y delitos importantes, generalmente la policía debe ocuparse de cuestiones que aparentan menor importancia, pero tienen relevancia para la calidad de vida del ciudadano, como por ejemplo las relacionadas con ruidos molestos, graffiti, vagancia y mendicidad agresiva en la vía pública, limpiavidrios, suciedad, desorden vecinal y muchos otros temas considerados hasta entonces, ajenos a la temática de la seguridad y la policía.[17]

[16] **Montbrun, Alberto**. *"Policía y Seguridad Pública: Modelos en Marcha*". La Ley, Gran Cuyo, Año VI Nª 1, febrero de 2002.

[17] **Kelling, George y Wilson, James**: "*Making Neighborhoods Safe"***,** The Atlantic Monthly Journal, febrero 1989.

Como hemos visto en el Capítulo anterior, lo sostenido por estos autores, fue ensamblado posteriormente con otras derivaciones, dando paso su hija dilecta: la teoría de la "Tolerancia Cero".

Pero volviendo al tema de la "Policía Comunitaria", observamos que este concepto es asimilable a una verdadera filosofía de la prevención, implicando la necesidad de cambios estructurales en el funcionamiento del ejercicio policial, como por ejemplo, autonomía de decisión, para resolver determinados conflictos, al momento de desempeño de sus tareas. Si se tiene en cuenta, que según los datos manejados hasta acá, solo el 10% de las demandas que la comunidad requiere de la institución, están directamente vinculados con el delito, en tanto los restantes se relacionan con diversas cuestiones de índole social, familiar o vecinal, la función de este tipo de policiamiento, es brindar un servicio mas amplio a la comunidad. De ahí, que primeramente, se asimila este nombre de **"Policía Comunitaria**", **a un principio del ser del Policía y no a un cuerpo funcional concreto.**

IV.- Características del Modelo de Policía Comunitaria. Contraposición al Sistema Policial Tradicional

La característica del modelo se fundamenta en una conducta ***proactiva***, en la cual el efectivo, conocedor de la problemática de cada barrio, percibe los procesos que se dan en ellos y así tras su diagnóstico, elabora con los distintos sectores de la comunidad, las soluciones adecuadas. El funcionamiento del sistema, se encuadra en una amplia tarea de prevención, en contraposición con una reacción post delictual.[18] A su vez, a diferencia de la verticalidad imperante en el modelo tradicional, en la "Policía Comunitaria" rige la horizontalidad, principio que habilita a su integrante,a tomar decisiones propias.

V.- ¿Cómo se aplica?

Partiendo de que con patrullaje a pie, la comunidad presiente una mayor protección, a pesar de que ello no implique automáticamente la disminución de la tasa delictiva, el proceso comienza delineando un pequeño territorio determinado, destinando grupos de agentes a un abanico de tareas, que van desde mecanismos de mediación, trato con

[18] **Montbrun, Alberto**, Obra citada. Pag. 8

los vecinos, primeros auxilios, prevención de adicciones y hasta la contención primaria a víctimas de violencia familiar o de género.

Obvio este que el grupo de agentes, debe permanecer en cada uno de esos lugares por un tiempo considerable, de manera de involucrarse fuertemente con la comunidad. Lamentablemente, en el experimento realizado en nuestra Provincia de Buenos Aires, los efectivos rotan constantemente, con lo cual, pocas veces se llega a cumplir con el propósito perseguido, perdiéndose así gran parte de la filosofía de este proceso. Es más, en esta etapa de aplicación del sistema, el efectivo debería estar capacitado para confeccionar estadísticas barriales, útiles para un posterior diagnóstico y futuras soluciones, procedimiento también ausente en la actualidad.

En suma, el concepto de Policía Comunitaria va indivisiblemente ligado al concepto de organización. De nada sirve este pensar filosófico, sino se concluye en principios organizativos orientados ahora sí, a lo que funcionalmente, se denomina: **"Policía de Proximidad".**[19] Siendo uno de los principios básicos de **la Policía Comunitaria la proximidad,** no es posible implementarla sin una organización adecuada, para que pueda lograr sus objetivos, tendiendo a formalizar una **"Policía de Calidad"**. Es importante no confundir el concepto de "Policía Comunitaria", con la llamada "Policía Comunal", desplegada en varios municipios de la Provincia de Buenos Aires, ya que nada en su funcionamiento y fines, las asemeja.

VI.- Policía de Proximidad

Obligados los distintos gobiernos latinoamericanos, a dejar atrás esa pesada historia que cubría a sus cuerpos policiales como funcionales a gobiernos de turno, comienzan a diseñar estrategias tendientes no solo a disminuir los niveles de inseguridad, sino también a que en dicha misión, sean respetados las garantías ciudadanas.

De ahí, la necesidad de recrear un agente gubernamental con sentido democrático, capaz de reducir la brecha que impide un actuar conjunto con la comunidad, en la coproducción de seguridad. Este agente, comúnmente denominado "**Policía de Proximidad**", término que goza de una gran variedad de nombres y diversas clasificaciones como la de

[19] **Lafuente, Valentín, Román, Leonardo:** *"La Policía Comunitaria: Un enfoque organizativo"*

policía comunitaria, policía orientada a solución de problemas, etc, responde a necesidades locales en micro territorios (barrios, conjuntos habitacionales, villas, etc.).

Para ello no existe una técnica prefijada, sino un conjunto de focos estratégicos, articulados con la comunidad para la resolución de sus problemas.

Bautizada como "**Policía de Proximidad con enfoque Comunitario",** esta perspectiva es la recuperación del modelo propuesto por Sir Robert Peel, aplicado a la policía metropolitana de Londres, inspirándose en el modelo de policía japonés, conocido como *kobán,* al que hicimos referencia en el "Capítulo **III**". [20] El modelo japonés, se asienta en la filosofía que sostiene al policía como un miembro más de la comunidad, recibiendo un pago por el cuidado de los bienes de sus conciudadanos. *"El kobán, con su apertura a la población, se constituye como parte de un entorno social y cultural mayor, que promueve la primacía de los intereses colectivos y el respeto por la autoridad, la cual, por su parte, reposiciona el papel de la ciudadanía y de la solidaridad en el desarrollo de las ciudades".* [21]

Este cambio de paradigma, va más allá de la modificación de leyes orgánicas o reglamentos de gobierno, suponiendo un esfuerzo de modificación integral en la forma de percibir la seguridad, en el contacto con la comunidad y requiriendo, por ello, de un proceso amplio de reforma institucional policial. Se presta atención, no solo a las variables tradicionales asociadas a un modelo reactivo-represivo, como pueden ser los índices delictivos y las faltas administrativas e incorpora otras. Coloca el foco el foco en la preocupación que afecta a la ciudadanía: sensación de inseguridad, percepción de seguridad, calidad de vida de la población y cohesión social.[22]

Los elementos centrales y comunes a los programas de **"Policía de Proximidad"** son: la redefinición del papel de la policía con el fin de incrementar las actividades de prevención del crimen, una mayor reciprocidad en las relaciones entre la comunidad y la policía, la descentralización de los servicios policiales y de los mandos y de alguna

[20] **Chinchilla,** Obra citada, **Chalom,** Obra Citada. **Nota del autor:** De acuerdo a Peel, ***"la fuerza policial es la gente y la gente es la fuerza policial…"***

[21] **Chalom, M., Léonard,** Obra Citada.

[22] **Chinchilla,** Obra citada.

forma, "socializar" al efectivo.[23] El sistema involucra a las comunidades, no sólo en dichos objetivos o en las intervenciones policiales, sino también en la evaluación de los mismos. Gran parte de la literatura sobre **"Policía de Proximidad"**, se centra en la capacidad de desarrollar la colaboración ciudadana, por ejemplo, conseguir y mantener un colaborador o crear socios comunitarios para trabajar con la policía en asuntos como el delito y el desorden en el vecindario. El lema es, construir **Comunidad y Seguridad.**

Las repercusiones de las iniciativas y objetivos de la **"Policía de Proximidad"**, han cambiado la finalidad y los medios de la policía. Desde el punto de vista de los medios, la policía maneja una amplia gama de herramientas, que van más allá del uso exclusivo de la legislación penal. En resumen, los Estados Democráticos, han apostado por la generación de modelos policiales con mayor vinculación hacia las necesidades comunitarias, a la recuperación de la confianza social en las dichas corporaciones, buscando superar la visión de estado paternalista, en la que el gobierno es responsable del éxito o fracaso de la seguridad de los ciudadanos. Se busca generar esquemas de seguridad. en los que tanto autoridades como ciudadanía, posean una misma visión del problema y por ende una forma consensuada de actuar frente a la delincuencia.

En consecuencia, por **"Policía de Proximidad"** debemos entender, a aquéllos elementos de seguridad formados y profesionalizados en técnicas de cercanía con la comunidad, que conocen y aplican metodologías para la resolución de conflictos en la localidad. Y como característica primordial su patrullaje es a pie, en bicicleta, a caballo o utilizando vehículos menores, ubicándose en un territorio específico por largos periodos de tiempo. Su función cotidiana radica en el reconocimiento del territorio, la cercanía con los vecinos para conocer sus percepciones sobre la seguridad, así como la recopilación de información de inteligencia para la prevención del delito.

Uno de los principios básicos de este tipo de organización, es lo que se denomina **"territorialización del servicio de policía",** ya que al ser una organización descentralizada, distribuida en los barrios, se encuentra en definitiva muy apegada a su terreno operativo. De ello, surge la

[23] **Skolnick, J., y Bayley, D.** 1988. "*Theme and variation in community policing*". En"*Crime and justice: A review of research*" compilado por M. Tonry y N. Morris. Vol. 10. Chicago: University of Chicago Press.- 1986. The new blue line. New York: Free Press.

necesidad, que su trabajo sea lo más continuado posible, constituyéndose los agentes como verdaderos protagonistas de la seguridad en sus zonas. En palabras más simples: son "el equipo del barrio".[24]

De ahí, la diferencia con el concepto de **"Policía Comunitaria"**, que como se dijo anteriormente, significa una filosofía para un enfoque de trabajo, con el fin de mejorar la calidad de vida del ciudadano. Por ello, no toda corporación que se encuentre bajo un modelo de proximidad, tendrá enfoque comunitario, mientras que toda policía con enfoque comunitario, invariablemente tendrá que aplicar esquemas de proximidad. *"La denominación de filosofía de policía comunitaria, toma sentido al plantear un cambio profundo en el pensamiento policial convencional, pues este modelo va más allá de la gestión tradicional de la seguridad (autoritaria, aislada de la sociedad) y busca construir instituciones modernas (democráticas, eficientes y abiertas al control ciudadano). Por eso, la finalidad es, que este cambio filosófico se materialice en un camino para replantear la cultura policial".*[25]

La **"Policía Comunitaria"** -a diferencia de la **"Policía de Proximidad"-** busca generar cambios importantes en la misión de la institución y en consecuencia en la organización de ésta. No es un grupo especializado más de la corporación, significa una forma de ser de la misma y de sus integrantes. Por ello, sus indicadores de éxito dejan de basarse en la disminución de los índices delictivos o de faltas administrativas sancionadas, ya que más bien, adoptan índices, que tienen que ver con el impacto social de su labor conjunta con la ciudadanía.

Pero no debemos de olvidar, que todo este andamiaje debe sustentarse en claras directivas políticas, porque de lo contrario, está destinado al fracaso. Nunca más vigentes las palabras del urbanista catalán, Toni Puig, quien sostiene: "*Para la ciudad segura, para la ciudad con horizonte de valor que aquieta zozobras, para la ciudad más justa con todos, necesitamos políticos que la rediseñen inclusiva, emergente, convivencial, con pobreza cero e integración cien*".[26]

[24] **Lafuente, Valentín, Román, Leonardo**: Ob. Citada anteriormente.

[25] **Usaid/Insyde A. (2013).** *"Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación".* México.

[26] **Puig, Toni.** *"El antídoto contra la inseguridad es la esperanza".* Urbanista Catalán, Experto en Gestión Cultural. http://www.clarin.com/diario /2007/08/22/opinion/o-02715. htm).

VII.- Metodología de la "Policía de Proximidad". Generalidades

Sintéticamente las características son:

Objetivo del modelo: "Contar con un modelo de "Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario", para sentar las bases a mediano y largo plazos de la seguridad ciudadana en el Estado."[27]

Descripción: "Realizar un modelo que contribuya a la resolución de problemas de seguridad y/o sociales con incidencia criminal, además de lograr la recuperación de la confianza en la comunidad."[28]

Diagnóstico: Se parte de la premisa que el diseño de este modelo, surge de la comprensión de los contextos políticos, sociales, económicos y culturales. Por ello el diagnóstico a efectuar, no tiene por objeto agotar los índices de violencia, delincuencia o conductas antisociales, pues estos ítems son sólo un reflejo del problema.

Percepción de Seguridad: Uno de los principales factores que dan origen a este tipo de policiamiento, es el concepto de **"Percepción de Seguridad"** en la ciudadanía, tema abordado en el "Capítulo V", al tratar su contratara: la "**Sensación de Inseguridad".** Al ser una percepción, nos encontramos en presencia de un sentimiento surgido de factores externos (medios de comunicación, comentarios de vecinos, etc.), que no necesariamente ofrecen una aproximación a la realidad, aunque no por ello, dejan de ser un componente importante del factor de la seguridad ciudadana.

La importancia en la disminución de esta "Sensación de Inseguridad", contribuye a que la Corporación de Proximidad sea aceptada por la comunidad y ésta, a su vez, colabore con la primera, facilitando la tarea del efectivo policial, con el fin de reducirla. De ahí que se ponga el acento en el concepto de la unidad territorial-comunitaria, pues su importancia radica precisamente en eso: **proximidad con el vecino.** La "Sensación de Inseguridad", origina que las personas modifiquen su estilo de vida, así como las actividades que cotidianamente realizan. Tener un sentimiento

[27] "Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad"- México (**SESNSP: 2012)**

[28] Cita anterior.

de esperanza a que la situación de inseguridad mejore, resulta ser un factor fundamental en la posibilidad de lograr la participación ciudadana, lo que se traduce en lo que llamamos "**Percepción de Seguridad**".

Participación de la comunidad: No existe posibilidad de implementar este tipo de sistema, si se deja de lado el principal factor de la Seguridad Ciudadana, cual es la participación de la comunidad, en coproducción de espacios y ambientes confiables.

Desempeño institucional: La legitimación frente a la comunidad respecto de sus autoridades policiales, está basada en la capacidad de éstas en resolver los problemas de inseguridad, más allá de la posibilidad de actuar conjuntamente con ellos. Importante es lograr que la ciudadanía conozca las atribuciones -y limitaciones- orgánicas de cada una de las corporaciones encargadas de la seguridad, pues a medida que ello ocurra, la exigencia y la posibilidad de colaborar, se aumenta ante una gran gama de posibilidades.

VIII.- Metodología de la "Policía de Proximidad". Particularidades

A más de lo detallado anteriormente, otros autores señalan como Principios y Objetivos Básicos de la "Policía de Proximidad", los siguientes:

1.- Cohesión Social y Comunitaria

Según la "Comisión Económica para América Latina y el Caribe" (CEPAL), el término de **"cohesión social"**, acepta múltiples definiciones, entre los cuales se pueden seleccionar:

a) "…*suele evocar un anhelo de comunidad ante un escenario de globalización y transformaciones profundas, que muchos asocian con una mayor fragmentación social y una pérdida de lazos estables*...".[29]

b)*"..la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía, frente al modo en que ellos operan."*

[29] **ONU-Hábitat-UAH. (2009-2010)**. Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Guía para la Prevención Local. Hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana.* (F. Vanderschueren, M. Chalom, L. Léonard, & C. Vézina, Edits.) Santiago de Chile.

Es decir, según esta mirada, la violencia y la delincuencia en las ciudades, se explican como resultado de la lesión de su tejido social, producto de la escasa cohesión en los habitantes, lo que acrecienta un sentimiento de inseguridad generalizado. Estos factores negativos, tienen implicancias nocivas en la solidaridad y la calidad de vida de las personas, pues la carencia de los mismos, contribuye a la ausencia de mecanismos efectivos de control social. Pero suponer que el agente de "Policía de Proximidad", sea el funcionario encargado de afrontar tal escenario, sería absurdo. Su función, más bien, se encamina a la detección –*para y con apoyo de la ciudadanía*- de los factores que imposibilitan mayores grados de cohesión, así como los recursos con que cuenta la comunidad para solventarlos. En esta tarea, se convierte en un gestor social, para la búsqueda de mejores condiciones de vida. [30]

2.- Intervención policial con enfoque comunitario

Con la presencia permanente del "Policía de Proximidad", el mismo deja de ser un elemento que acude a los llamados de emergencia, ya que su figura siempre es visible para la comunidad. El acercamiento a los vecinos, le permite realizar no solo acciones disuasivas, sino también posibilidad de rendirles cuentas, conocer sus intereses, brindar información sobre prevención primaria del delito. Como así también recibir quejas y evaluaciones sobre su desempeño, acción preventiva que contribuye sin duda, a controlar la sensación de inseguridad de la comunidad, dado la interrelación entre ambos estamentos.[31]

2.1.- Objetivos de intervención

Entre los mismos, se pueden diferenciar algunos, como ser:

a.-) Operar de forma territorial, estableciendo áreas geográficas reducidas y descentralizadas, b.-) Incorporar la participación de los ciudadanos en la producción de seguridad, especialmente en la prevención, c) Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, d) Buscar un incremento del nivel de satisfacción de la comunidad, con respecto a la intervención policial, e) Cumplir con las actividades de intervención y control, de manera transparente, lo que permite la evaluación y supervisión ciudadana sobre su tarea, f) Adoptar

[30] **Chalom M. Léonard** L., Vanderschueren, F., & Vézina, C. (2001). Obra citada.

[31] **Mohor A. (2011).** Obra citada.

un enfoque de respeto a los Derechos Ciudadanos, actuando con equidad, sin distinción social alguna, g) Complementar el patrullaje motorizado, con patrullaje a pie o en bicicleta.

2.2.- Gestión Social

Este modelo policial, implica la necesaria vinculación interinstitucional, con las diferentes áreas de la administración pública municipal. La experiencia muestra que en múltiples ocasiones, por ejemplo, la limpieza de un terreno baldío o la iluminación de una arteria, generan mayor percepción de seguridad que el propio patrullaje en vehículo.

3.- Resolución de conflictos. Mediación Comunitaria

La mediación comunitaria es un proceso y un recurso social, que permite a las personas resolver sus conflictos por sí mismas, con la ayuda de uno o varios miembros de la propia comunidad.

"La acción policial orientada a la resolución de problemas, se basa en una concepción integral que articula en un todo, en primer lugar, el diagnóstico de la situación problemática, luego el análisis estratégico que permite determinar la solución más adecuada para modificarla y finalmente, la evaluación de los resultados y el impacto de la intervención".[32]

3.1.- Proactividad

La proactividad se define como la búsqueda de soluciones y/o acuerdos, que puedan aceptar las partes implicadas en un conflicto. Refiere a la capacidad de actuar y mediar en situaciones conflictivas, sin necesidad del recurso de la fuerza, salvo casos extremos. Entre los principales asuntos en que se puede intervenir a través de la mediación comunitaria se encuentran:

1.- Cuestiones relacionadas con la convivencia barrial, 2.-Conflictos interpersonales, 3. -Conflictos familiares, 4.- Problemas de relación debidas al género y/o diferencias socioculturales, 5.- Problemas de las diferentes instancias que están relacionadas con los servicios públicos (agua, drenaje, pavimentación, entre otros).

[32] **Chalom M. Léonard, L., Vanderschueren, F., & Vézina, C. (2001**). Obra citada anteriormente.

4.- Prevención de la violencia y la delincuencia

Otro objetivo de este modelo policial, es avocarse a la reducción de la violencia y la delincuencia a través de la utilización del capital social de una comunidad, mediante estrategias de solución pacífica de conflictos. La prevención del delito, implica necesariamente establecer intercambios y colaboración con las distintas organizaciones de la sociedad civil, de manera de emprender actividades que disminuyan los factores de riesgo de la población.[33]

La primer labor del elemento policial al aproximarse al territorio asignado, será determinar los actores sociales estratégicos, que pueden involucrarse en el proyecto para su diagnóstico. Por ello se parte de la determinación de las problemáticas sociales, que contribuyen a la percepción de la inseguridad, así como la identificación de los recursos locales o barriales a utilizarse por los mismos vecinos, para atender las causas de la violencia.[34]

Estas acciones de prevención deben realizarse, al menos, bajo cuatro niveles de intervención: a) Información, b) Focalización, c) Coordinación y d) Seguimiento.

La información abarca las acciones de prevención primaria y universal, es decir, el fortalecimiento de los factores preventivos individuales y familiares contra la violencia y la delincuencia (enfoque psicosocial-preventivo). La focalización se refiere a la detección de aquellos grupos sociales en situación de vulnerabilidad, que requieren ser abordados desde perspectivas más especializadas, como en los casos de mujeres en situación de violencia, niñez en situación de maltrato, juventudes en riesgo o personas de la tercera edad, en similar situación. El nivel de coordinación en la intervención apunta hacia la generación de acuerdos y convenios intersectoriales e interinstitucionales, con la finalidad de atender las necesidades y demandas ciudadanas, relacionadas a la inseguridad o a la percepción de la misma. Por último, el nivel de seguimiento implica la evaluación de las acciones emprendidas por organismos comunitarios, con la finalidad de fortalecer o modificar programas y proyectos iniciados.

Si bien el "Policía de Proximidad", puede incidir en todos los ámbitos

[33] **Usaid/Insyde A. (2013).** Obra citada.

[34] **ONU-Hábitat-UAH. (2009). Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.** Obra citada.

mencionados, su importancia más próxima da resultado en el ámbito situacional, a través de algunos simples principios, que requieren tanto decisiones políticas como policiales, enumerados a continuación:

a.-) Promover la vigilancia natural. La posibilidad de ver y ser visto, es esencial para crear un espacio urbano seguro, ya que la alta visibilidad de un espacio, aumenta el control de este por parte de los usuarios, disminuyendo las posibilidades de sitios inseguros.

b.-) Fomentar el control natural de accesos, a espacios determinados.

c.-) Estimular la confianza y colaboración entre vecinos, ya que el sentido de pertenencia de los ciudadanos con su entorno, fomenta el control social del mismo.

d.-) Reformar la identidad en el espacio urbano, involucrando a la comunidad en la recuperación y diseño ese espacio, de manera que esta lo sienta como propio, se apodere de él y lo proteja.

e-) Diseñar y modificar barrios a menor escala, pues el tamaño de un conjunto, puede afectar la sensación de seguridad de sus usuarios. En grandes barrios, es difícil establecer lazos comunitarios profundos, mientras que en una escala menor, el ciudadano presiente que puede controlar mucho mejor su espacio, por corresponderse a su tamaño personal.

f-) Administrar adecuadamente los espacios públicos, pues la administración de un espacio nuevo o recuperado, mediante programas municipales de mantenimiento y actividades comunitarias, que deleguen parte de la responsabilidad a los vecinos, es vital para una estrategia de prevención sostenible, fomentadora de encuentros sociales.[35]

5.- Seguridad Ciudadana

Desde esta perspectiva, la seguridad ya no es la simple ausencia de la violencia y el delito, sino también un estado de bienestar general y el libre ejercicio de derechos, lo que implica la existencia de un compromiso *ético bidireccional* entre la comunidad y la policía.[36]

La Seguridad Ciudadana significa reconocer -tanto autoridades como ciudadanos- a la Seguridad ya no como un servicio, sino como un derecho. En la medida que ello se logre, se fortalece la participación y

[35] Fuente:**"Modelo Estatal de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario**" (2013-2014). México.

[36] **Herrera. M. Moreno, B., Pujol, J., & Salafranca, D.** (2012). Obra citada.

corresponsabilidad social. Por ello, *"Las acciones de policía comunitaria, se circunscriben al paradigma democrático de la seguridad ciudadana. Desde dicha perspectiva, la seguridad es una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición al paradigma de la seguridad pública (visión tradicional), que la ve fundamentalmente como una atribución del gobierno."*[37] *(USAID/INSYDE, 2013).*

5.1.- Recuperación de la confianza ciudadana

Uno de los grandes problemas asociados con la violencia y la delincuencia, es la falta de confianza en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. La posibilidad de la recuperación de la confianza al actuar policial, tendrá como resultado el incremento en la denuncia de los delitos, la colaboración de la ciudadanía en las investigaciones, así como un positivo impacto en la percepción de seguridad, pero más importante aún, el logro de un marco de respeto y consideración a la función policial. El desempeño del "Policía de Proximidad" debe permitir el análisis y diagnóstico social y político, para determinar estrategias, objetivos, recursos y cooperadores, así como también definir nuevos métodos de evaluación, que den respuesta a la resolución de problemas, tanto locales como globales.[38]

5.2.- Esquemas de coordinación y articulación interins-titucional

Entendiendo que un modelo de "Policía de Proximidad" sólo puede subsistir bajo esquemas de seguridad ciudadana, ello implica la participación de múltiples actores, tanto ciudadanos como políticos. Así el policía, será en múltiples ocasiones receptor de diversas demandas, no necesariamente relacionadas con mayor infraestructura, equipamiento y operatividad policial, sino por el contrario, relacionadas a otros ámbitos gubernamentales locales.

No hace falta aclarar que muchas de estas necesidades escapan del ámbito y atribuciones de las corporaciones policiales y por ello se insiste en que un modelo de tal naturaleza, tendrá que ser respaldado por un actuar interinstitucional. Necesariamente, este punto, requiere de un liderazgo político, capaz de entender el modelo y articular los esfuerzos de las diversas áreas de la administración pública local, con el fin de apoyar las demandas ciudadanas y coordinar los esfuerzos necesarios

[37] USAID/INSYDE, 2013.

[38] **Fernández J., C.** (junio de 2008). Obra citada.

que satisfagan las mismas, en forma participativa. Bajo este esquema de trabajo, la transparencia y la rendición de cuentas, forman parte esencial del actuar coordinado de las instituciones públicas. Y asimismo, significa abrir a la ciudadanía, la posibilidad de la construcción y evaluación de la política pública de seguridad y prevención del delito.

6.- Territorialidad

El modelo de "Policía de Proximidad", debe privilegiar estrategias a nivel local, asentadas en este principio. De ahí que se haya sostenido: *"La unidad geográfica más pequeña -barrio, vecindario, etc.-, pasan a constituir el espacio, en donde se analiza el problema de la inseguridad y se planifican las estrategias para enfrentarlo."*[39]

De acuerdo a Franz Vanderschueren, la territorialidad de la acción, supone básicamente el trabajo asociativo, la desconcentración administrativa, el conocimiento de la zona, la pluralidad de soluciones, la iniciativa policial, el patrullaje unitario, la polivalencia policial y el acento en la tríada relación-confianza-información. [40]

Algunos aspectos a considerar para la determinación del área geográfica, que debe asignarse a una "Policía de Proximidad" son:

a.-) La situación geográfica y actividades preponderantes de la zona,

b.-) Historia del barrio: investigación de gabinete o entrevistas.

c.-) Identificación de espacios organizativos propicios, es decir, considerar el capital social y/o la existencia de grupos organizados de vecinos, lo que genera lazos de solidaridad y confianza.

d.-) Establecer alternativas de acercamiento, cuando existe una debilidad organizativa. (Deporte, cultura, desarrollo social, etc).

e.-) La instalación de Unidades de Policía de Proximidad en puntos estratégicos, -resultantes del proceso de diagnóstico participativo-, permitirá que los ciudadanos, se apropien de esos espacios y eviten su destrucción o maltrato.

6.1.- Descentralización

En alcance al objetivo de territorialidad, se encuentra el de la descentralización, siendo esencial diferenciar entre descentralización de

[39] **Chinchilla**, Obra citada.

[40] **Chalom, M., Léonard, L., Vanderschueren, F.,& Vézina,**C. (2001). Obra citada.

servicios y descentralización de gestión. La primera, se basa en el reconocimiento de la complejidad y diversidad del territorio en que se va a actuar y la segunda, implica la capacidad de resolución de conflictos, de forma territorial y no central. *"La policía comunitaria debe tener cierta autonomía para la toma de decisiones, ya que deben organizarse grupos de trabajo con la comunidad, sugerir soluciones a los problemas del barrio e implementar estrategias y programas flexibles y eficientes."*[41]

Esto significa un gran reto para organizaciones, donde la disciplina, la verticalidad de mando y la formación militarizada, han sido los principales problemas que han tratado de afrontar –en ocasiones con éxito-, las policías comunitarias en las experiencias internacionales. La descentralización implica cambios en la estructura y operación de la policía. Esto tiene un doble propósito: por un lado facilita la función de resolución de problemas en el ámbito comunitario, pues el policía tiene poder de decisión sobre las alternativas a implementar y por otro, posiciona a la corporación como una institución capaz de resolver los conflictos de forma anticipada al delito, fortaleciendo así la confianza y el vínculo comunidad-policía.

7.- Perfil Organizacional de la Policía de Proximidad

Como ya se ha mencionado, la "Policía de Proximidad" no es un grupo especial más de la corporación. Al tratarse de una filosofía organizacional, debe ser adaptada en estructura, misión y visión de su accionar, incluso, en la concepción sobre lo que significa ser policía. Esta aspiración, debe impregnar la corporación en cada uno de sus integrantes y en cada uno de sus niveles, tanto horizontal como verticalmente. De hecho, esta filosofía debe llegar a todas y cada una de las áreas de gobierno, **pues uno de los factores de éxito del modelo, es la labor interinstitucional e intersectorial.**

8.- Flexibilidad

Las unidades policiales deben cambiar su estructura de manera, que la localidad o zona de trabajo vaya transformándose. En palabras de Greene "… "*La policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, son objetivos móviles que cambian y se modifican, en un ambiente muchas veces turbulento, para la aplicación de la ley*…"[42]

[41] USAID/INSYDE, 2013.

[42] **Greene, J. (2006).** Obra citada.

9.- Objetivos, metas, estrategias y líneas de acción.- Planeación estratégica

El enfoque de la actuación de la "Policía de Proximidad" puede subsistir, si la visión de la seguridad ciudadana se encuentra presente y ello implica un cambio estructural en las corporaciones, así como la voluntad política para hacerlo. Por ello las autoridades locales, receptoras inmediatas de las demandas ciudadanas, tienen un espacio de participación destacado en la planificación y la evaluación de tales políticas.[43]

Y esta voluntad política se concreta a partir de la asignación de recursos municipales y estatales para el desarrollo de las diversas etapas de implementación, así como la definición de mecanismos administrativos que aseguren la permanencia y continuidad de la política pública de seguridad. Si bien un modelo policial debe responder a las necesidades de territorios perfectamente controlables, una generalidad de procesos de planificación estratégica, pueden sentar las bases para su futura implementación, tales como lo que se enumeran genéricamente a continuación:

1.- Fase previa a implementación del modelo, que deberá responder a la problemática específica del lugar que será implementado.

2.- Fase de diagnóstico y formación de capacidades, desde el plano estrictamente municipal.

3.- Fase de implementación, que implica el cambio de paradigma en los indicadores, ya no de gestión, sino de impacto social, prestando atención a los indicadores relativos a la relación de la ciudadanía con la policía. Ello significa un reto mayúsculo, pues la medición del éxito en la labor policial, tendrá que ser evaluado tanto por la administración pública, como por la comunidad en que se trabaja.

Medir el impacto social implica la realización de numerosas encuestas, foros, reuniones con vecinos y por supuesto, el análisis de los indicadores de violencia y delincuencia a nivel local, por lo que debe asegurarse contar con la infraestructura y el personal suficiente y capacitado para tal medición

10.- Indicadores de Seguimiento y Evaluación

En modo general, se pueden describir algunos indicadores de impacto social sobre la implementación del modelo de "Policía de

[43] **Fernández J., C. (junio de 2008).** Obra citada.

Proximidad", advirtiendo que los mismos pueden modificarse, conforme al entorno social en que se apliquen.[44]

1.- Actividad delictiva

a) **Prevalencia delictiva:** Número de personas víctimas de algún delito, en un periodo determinado. Se presenta como porcentaje por cada 100,000 habitantes, con el fin de medir la proporcionalidad del delito.

b) **Incidencia delictiva**: Delitos ocurridos en un periodo determinado.

c) **Cifra negra:** La cantidad de delitos que no están registrados en la estadística oficial, porque la víctima no denuncia o la denuncia no da lugar al inicio de una investigación judicial o los delitos no se registran, por deficiencias en el sistema estadístico oficial.

2.- Victimización

Busca cuantificar el verdadero volumen de los delitos ocurridos y al mismo tiempo, identificar las características sociales y económicas de las personas que han sido víctimas. Con este tipo de acercamiento metodológico, se tiende llegar a las víctimas reales, hayan o no denunciado el hecho de que fueran perjudicadas.

3.- Percepción ciudadana de la inseguridad

Este indicador incluye tres distintos niveles, que son: a) Miedo al delito, b) Percepción de la inseguridad, c) Temor a ser víctima.

4.- Desempeño institucional

En esta etapa, se analiza: a) Número de policías en actividades de proximidad, b) Recomendaciones a corporaciones por violaciones a los Derechos Humanos, c) Atención a llamadas de emergencia, componente visible de relación entre la policía y la ciudadanía, lo que implica mayor confianza en la corporación, d) Número de llamadas, tiempo de respuesta, satisfacción de los usuarios.

5.- Gasto público

Obviamente no puede dejar se analizarse este tema, que incluye el estudio de los siguientes items: a) Cantidad de recursos públicos

[44] **Lagos, M., & Dammert, L. (mayo de 2012**). *"La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina. Presentación".* (Latinobarómetro, Ed.) Lima, Perú.

financieros, que se invierte en la "Policía de Proximidad, b) Sueldos de los agentes policiales, c) Infraestructura, d) Equipamiento y e) Capacitación.

IX.- Conclusiones Generales

Como resultado de lo apuntado hasta acá, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

"El indicador primordial de éxito en la implementación del modelo, será el momento en que la brecha entre la comunidad y las instituciones de seguridad, empiece a cerrarse".[45]

"Las reformas policiales deben concebirse como procesos y no sólo, como un momento de cambios definitivos. Definirla como un proceso, significa relevar que puede tener su punto de arranque en cambios puntuales, pero que debe involucrar un proyecto de mediano o largo plazo, considerando que estos cambios específicos pueden ser útiles, pero están sujetos al cambio de circunstancias o a los desafíos que se planteen en un futuro."[46]

De ahí que el proceso de evaluación del modelo, en cada una de las etapas debe estar compuesto por esquemas de evaluación interna y externa. La primera, se dará por la misma administración pública municipal, la segunda por parte de la sociedad civil, específicamente por parte de los vecinos del barrio. El ideal del modelo, da paso a una organización policial más horizontal que vertical, siendo así totalmente visible a la ciudadanía. Aunque, algunos obstáculos pueden presentarse en su implementación y ellos son:

a.- Predominio de una estructura organizacional, policial altamente jerarquizada, centralizada y vertical.

b.- Malas condiciones salariales, falta de equipamiento e infraestructura para la realización del proyecto.

c.- *"La débil cultura democrática que caracteriza la organización social y política en América Latina, en donde los procesos de participación y movilización ciudadana, han estado dirigidos a enfrentar las estructuras de poder, más que a generar espacios de colaboración con las autoridades."*[47]

[45] USAID/INSYDE, 2013.

[46] **Frühling, H., Olavarría, M., Mohor, A., Covarrubias, V., & Prado, F**. (2006). *"El desafío de la reforma policial en América Latina". V(8)*. Chile.

[47] **Chichilla**. Obra citada.

d.- *"Mientras que la policía comunitaria invitaría a elaborar indicadores diferentes de evaluación al desempeño, tales como el conocimiento íntimo de los actores y de los puntos fuertes y débiles del barrio… los indicadores cuantitativos tradicionales como el número de arrestos o los casos resueltos, siguen predominando".*[48]

X.- Algunas experiencias en Policía de Proximidad

Muy pocas administraciones en América Latina han liderado procesos sobre la materia con buenos resultados y de igual manera, son escasos los Estados en los cuales la normatividad, permite a las autoridades locales, asumir la responsabilidad de la Seguridad Ciudadana**.**[49]

A continuación, se resumen algunas experiencias internacionales, teniendo en cuenta que cada una de ellas, presenta particularidades distintas.

1.- México: Policía de Proximidad, "El Policía Amigo"

La experiencia se realizó en el Departamento de Tlajomulco de Zuñiga, México, bautizada como la del "Policía Amigo". Cambiar la imagen del policía, prevenir delitos en la comunidad y bajar los índices de drogadicción y pandillerismo, es el principal objetivo de la "Policía de Proximidad Comunitaria" de la citada localidad mejicana. El trabajo preventivo con niños y adolescentes en edad preescolar, primaria, secundaria y bachillerato del municipio, es la clave para poder realizar un cambio de fondo en la comunidad.

"*El objetivo de la Policía de Proximidad Comunitaria es tener un enlace con la sociedad y hacerle ver a los niños, que se puede triunfar sabiendo hacer las cosas bien, trabajando con ellos y con sus papás, para empezar a bajar los índices en cuestión de drogadicción y pandillerismo",* sostienen sus impulsores. *"La diferencia entre ser policía de proximidad*

[48] **Sansfacon, D. (2006).** "*Policía y prevención: ¿resurge una idea fuerte? Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad"*. Canadá.

[49] **Fuente: Hugo Acero Velásquez**: "*Casos Exitosos de Seguridad en Gobiernos Locales. Organización de los Estados Americanos. Secretaría General. Secretaría de Seguridad Multidimensional Departamento de Seguridad Pública. Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales. Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y Municipios Seguros"* .

y policía operativo, es el acercamiento con la ciudadanía. Hay mucha diferencia entre prevenir y reaccionar. Desafortunadamente en el caso del policía operativo, ya nada más es reaccionar ante las malas conductas que realizan los ciudadanos y aquí no, aquí es todo lo contrario. Aquí previene uno, convive uno y el agradecimiento del ciudadano es el mejor pago", manifiesta un efectivo.

A diferencia del policía operativo que patrulla y combate delincuentes, la dinámica del día a día de un "Policía de Proximidad" es diferente: la principal satisfacción de esta labor es caminar por la calle y que los niños lo vean como un policía amigo y un servidor público, comprometido con su comunidad.[50]

2.- Estados Unidos: Cambios en la Naturaleza, Estructura y Funciones de la Policía

En este país, los resultados de diversos estudios sugieren que la "Policía de Proximidad" y la "Policía Orientada a la Solución de Problemas", han tenido un efecto moderado sobre la delincuencia, pero como contrapartida, otro mayor sobre la calidad de la relación entre la policía y la comunidad.

El camino hacia la "Policía de Proximidad" estuvo alfombrado de buenas intenciones, las cuales tienen dos orígenes. En primer lugar, parte del cambio producido de la "Policía Tradicional" a la "Policía de Proximidad", fue una larga historia de intentos de reforma, con el objeto de lograr una institución más civilizada y responsable. En segundo lugar, el mayor énfasis puesto en la "Policía de Proximidad", pretende hacer a la policía más eficaz en la lucha contra el delito y el desorden en las comunidades, eliminando al mismo tiempo, las críticas sobre su ineficacia e insensibilidad históricas.[51]

Los cambios en la estrategia policial a lo largo del siglo XX, tuvieron un sentido esencialmente político. En este sentido, la policía estaba preocupada principalmente por el mantenimiento de las relaciones políticas, en muchos casos corruptas, con aquéllos que detentaban el poder, asociando la función policial al aumento de las maquinarias políticas y a su dominación de la vida civil en las ciudades estadounidenses. **En ese momento, como anteriormente ya se**

[50] "*Policía de Proximidad Comunitaria, el policía amigo*"**.- H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zuñiga-** 18/08/2016.

[51] **Greene, Jack R. :** Obra ya citada.

comentó y vale la pena reiterarlo, el problema no era tanto que la policía utilizara abusivamente la ley, sino que dejara de aplicarla, lisa y llanamente.[52] Finalmente, la era política terminó en la era de la reforma administrativa, persiguiendo principalmente que la institución fuera legalmente controlable.[53]

Así la "Policía de Proximidad", en cualquiera de sus variaciones, como se ha dicho ya en el "Capítulo III", se convirtió en el *mantra* nacional para la comunidad estadounidense. El lenguaje, la simbología y los programas propios de este modelo, aparecieron rápidamente en los departamentos policiales urbanos, suburbanos y rurales a lo largo de toda esa nación.

"La Policía de Proximidad se ha convertido en una nueva ortodoxia para los policías. Ambiciosa y ambigua al mismo tiempo, promete cambiar radicalmente la relación entre la policía y el público, dirigirse a los problemas subyacentes en la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los barrios. Una de las razones de su popularidad, es que la policía de proximidad es un concepto moldeable, que alberga significados diferentes para personas distintas. Existen muchas perspectivas dentro de este tipo de policía, y cada una de ellas se construye sobre presunciones que están sólo parcialmente sustentadas por evidencias empíricas".[54]

La retórica de la "Policía de Proximidad", se plasmó en la ya citada *"Ley de Control y Aplicación de la Ley de Delitos Violentos*" del año 1994 (*Violent Crime Control and Law Enforcement Act de 1994*).[55]

La etapa anterior, fue exitosamente llevada a la cinematografía con films tales como **"Harry, el Sucio",** protagonizado por el actor Clint Eastwood, (año 1971), en donde se hacía gala del uso de la violencia explícita por parte de la policía y años más tarde (1986-1988), cristalizada en la serie protagonizada por el actor David Rasche, llamada **Sledge Hammer** (Martillo Hammer), en donde satíricamente se protagoniza a un policía que en todo su accionar bordea el límite legal. Si bien, existen

[52] **Walker, S**. 1983. "The police in America".- New York.

[53] **Fogelson, R.** 1977. "*Big city police".*-. Cambridge: Harvard University Press.

[54]**Greene, Jack R.-** Obra citada.

[55]Con el aporte significativo de oficiales de policía experimentados, patrocinados por el representante Jack Brooks de Texas, el proyecto de ley fue originalmente escrito por el senador Joe Biden de Delaware, aprobado por el Congreso y convertido en ley por el entonces presidente Bill Clinton. "Ver Capítulo III".

muchos films más, estos ejemplos muestran descarnadamente el antiguo modelo de policiamiento en USA.

3.- Policía Montada de Canadá

Esta corporación se caracteriza por su buena reputación nacional e internacional debido a la solidez de su estructura, financiamiento, autonomía política y apoyo de la población. Se encuentra en constante evaluación y adecuación de su modelo de trabajo.

Entre sus principios de actuación, se resumen los siguientes: 1. El rol de los policías, es una actuación de paz, 2. Se debe promover la consulta a la comunidad, 3. El servicio policial debe ser proactivo, en lugar de reactivo, 4. Se debe recurrir a una estrategia basada en la solución de problemas, 5. La policía debe dar respuesta a las causas de los problemas, 6. Se requiere de mayor cooperación interinstitucional ,7. El personal de gabinete, debe aprender a administrar información y 8. Los policías de proximidad, deben contar con mayor autonomía.

4.- Policía Metropolitana de Londres

La organización policial londinense, se vio obligada a cambiar su filosofía, debido a la fuerte presión social por la falta de confianza en las autoridades, la exigencia de una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como el especial interés de la ciudadanía, en participar en estos procesos a causa de problemas de racismo y discriminación.

Los ejes estratégicos de la Policía Metropolitana de Londres son: 1.- Mantenerse como una agencia visible, predominantemente desarmada y de proximidad con la ciudadanía, 2.- Incrementar la consulta a la comunidad, informar a la sociedad y responder a sus necesidades de la mejor manera posible.3.- Mejorar el desempeño en zonas geográficas prioritarias y 4.- Alcanzar la suficiencia de personal disponible para mejorar la efectividad.

5.- Policía Nacional de Japón

La filosofía del policía comunitario, surge de un modelo ecléctico que recupera los valores y principios sociales japoneses. La policía en este país, ha ido más allá de la preservación del Estado de Derecho y se ha enfocado también en ayudar a la comunidad a resolver problemas o situaciones, que en su momento podrían haber desembocado en desorden, violencia y criminalidad. Una de sus estrategias recayó en la adopción de *gonin–gumis*, grupos de cinco personas de ciertas áreas,

cuyo trabajo es ayudar a resolver, junto con la policía, los problemas de una comunidad en particular. Otro mecanismo que probó su efectividad fue el ya anteriormente explicado y llamado, el *koban*.

Los objetivos de la Policía Nacional de Japón son: a-) Evitar que ocurran delitos, que no deberían ocurrir (gestión de tipos de actividad delictiva),b-) Evitar que ocurran delitos, en lugares donde no deberían ocurrir (gestión de los espacios y lugares) , c-) Evitar que sufran las consecuencias de la delincuencia, las personas que no deberían sufrirlas (gestión de víctimas y personas vulnerables a las acciones delictivas) y d-) Si de todas maneras se comete un delito que no debería haberse cometido, establecer la forma de tomar represalias legales, racionales pero firmes, como el arresto y la restitución de los daños (restauración al antiguo estado de cosas).

6-. Policía de Chicago (Iniciativa CAPS- Estrategia de Policiamiento Alterno-Año 1993)

Quizás el intento más sofisticado de evaluar la "Policía de Proximidad", ha sido el llevado a cabo hace algunos años en la ciudad de Chicago, Estado de Illinois, de los Estados Unidos de América. En el año 1993, el Departamento de Policía de esa ciudad, *(CPD, "Chicago Police Patch*), lanzó un programa de proximidad llamado **"Estrategia Policial Alternativa en Chicago",** mas conocido por la sigla "CAPS".[56] La estrategia "CAPS" se basó en la redefinición de la misión y las funciones de la policía, la reorganización de su estructura y sus operaciones, alrededor del establecimiento de una nueva relación entre la policía y los residentes de la ciudad.[57]

Sus objetivos, entre otros, son: a-) Crear organizaciones vecinales donde se necesite; b-) Involucrar en la estrategia, a las organizaciones ya existentes; c-) Enseñar a la comunidad a trabajar de manera conjunta, en la solución de problemas colectivos; d-) Identificar los recursos necesarios, para solventar los problemas más serios. Pese a lo

[56] **"Chicago´s Alternative Policing Strategy"** en idioma inglés. Creado en 1835, es el Departamento de Policía moderno, más antiguo del mundo.

[57] **Skogan, W.G., S.M. Hartnett, J.H. Lovig, J. DuBois, S. Houmes, S. Davidsdottir,R. VanStedum, M. Kaiser, D. Cole, N. Gonzales, S.F. Benett, P.J. Lavrakas, A.J. Lurigio, R.L. Block, D.P. Rosenbaum, S. Althaus, D. Whelan, T.R. Jounson, y L. Higgins. 1995**. "*Community policing in Chicago: Year two: An interim report"*. Chicago: Illinois Criminal Justice Information Authority.

interesante de la iniciativa, los problemas a los que se enfrentó esta corporación, entre otros, fueron la deficiente planeación de funciones, la falta de monitoreo y evaluación, así como la resistencia a la descentralización de mando y a la innovación organizacional.

7.- Policía de Boston (*Neighborhood Policing*)[58]

La *policía de barrio* nace a principios de los años 1990, como respuesta a un alto nivel de insatisfacción de la comunidad, con las estrategias y tácticas utilizadas por el Departamento de Policía de dicha ciudad. Surge como estrategia principal el Programa,**"Mismo policía, Mismo Vecindario"** (SC/SN, por sus siglas en inglés). En este sistema, los efectivos fueron asignados a zonas específicas, en donde se les exigía pasar por lo menos el 60% de su turno, además de tener que establecer relaciones de trabajo con miembros de la comunidad. Uno de los principales resultados de este programa, fue la posibilidad de reconstruir dicha relación, con bastante éxito.

8.- Carabineros de Chile

Chile cuenta con una policía preventiva de carácter militarizado, denominada Carabineros. Esta corporación se caracteriza por su disciplina y por considerarse libre de corrupción. El "Plan Cuadrante" es la estrategia central de operación. Consiste en la "Zonificación de Áreas de Vigilancia" y sus principales objetivos son: a-) Potenciar la vigilancia policial preventiva, a partir de una mayor y progresiva asignación de recursos humanos y logísticos, b-) Dinamizar la gestión operativa, para dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de la comunidad, c-) Disponer y desplegar los medios institucionales, traducidos en "Unidades de Vigilancia Equivalentes", armonizadas con el perfil de cada cuadrante, d-) Mejorar la gestión preventiva de cada cuadrante, para que el Carabinero responsable del mismo, obtenga una progresiva identificación con los vecinos y la zona a su cargo y e-) Lograr que la comunidad reconozca a "sus carabineros", como propios.

Sin embargo, este sistema tiene sus limitaciones, ya que el "Plan Cuadrante", no contempló un cambio estructural en la organización interna de la policía, en su formación o en los controles internos de la institución, lo que contribuyó a su escaso éxito.

[58] En español: "**Vigilancia Policial".**

9.- Policía de Sao Paulo, Brasil

A partir del año 1997 la Comandancia General de la Policía Militar, adoptó el modelo de "Policía Comunitaria" como filosofía y estrategia operacional. Se proponía transformar a la policía militar, en otra que protegiera los derechos de la ciudadanía y preservara la dignidad humana. Asimismo, impulsar una actividad policial, basada en la colaboración entre la policía y la comunidad. Las metas y objetivos de la policía fueron: a-) Implantar el modelo de policía comunitaria, como estrategia organizativa de la policía militar, b-) Mejorar la calidad del entrenamiento y la formación policiales, c-) Mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos de la policía, y d-) Integrar a la policía con otros órganos públicos y mejorar la valorización y los derechos del policía.

Los obstáculos a los que se enfrentó este modelo fueron, entre otros, la falta del logro de espacios de acuerdo entre policías y ciudadanía, la ausencia de participación de los vecinos en la definición de problemas y estrategias para afrontarlos y el no disponer cambios organizativos al interior de la corporación.

XI.- Análisis de los Resultados

Las expectativas acerca del funcionamiento de la "Policía de Proximidad" son muchas: incremento de la capacidad de las comunidades de prevenir el delito y el desorden social, creación de una relación más armoniosa entre policía y ciudadanos, que incluya algún poder compartido en el diseño de la política policial y comunitaria , reestructuración del servicio policial, conectándolo con otros servicios municipales, reforma del modelo de organización policial y finalmente, la creación de funciones más complejas y más amplias para el agente de policía, entre otras. Se considera que este nuevo proceso, origina agentes de policía más comprometidos, más analíticos y con poderes amplios, además de jerarquías policiales horizontales. Y también convierte en objetivo principal, la prevención del delito por encima de la represión del mismo**.**

Por ello para entender mejor el funcionamiento de la "Policía de Proximidad", tanto en lo referente a intervenciones policiales en la comunidad, como en cuanto a medios para afinar y cambiar las organizaciones policiales, es importante contemplarla como una serie de intervenciones con diferentes repercusiones. Se pretende, en consecuencia, que centre su atención en capacitar a la comunidad en la

prevención del delito, movilizándola hacia tal objetivo. Estos esfuerzos buscan estabilizar los barrios, incrementar la cooperación y los lazos con la comunidad, aumentando así la capacidad de los vecinos para tratar situaciones conflictivas, fortaleciendo su cohesión.

Finalmente, los cambios asociados a la "Policía de Proximidad" impactan también en los procesos de evaluación de eficacia de las agencias policiales. Si la "Policía de Proximidad", desea convertirse en una intervención estratégica duradera, deberá confrontar fundamentales cambios organizativos, que la haga más consciente de sus capacidades y con una organización más orientada a la comunidad.[59]

Las comunidades se han convertido en objetivos más específicos y directos de las intervenciones de la justicia criminal, concretamente aquéllas asociadas con la "Policía de Proximidad". Unidas a un amplio movimiento de prevención del delito en la comunidad, las iniciativas actuales que implican interacción entre policía y ciudadanos, intentan hacer a las comunidades más resistentes al crimen, primero movilizando la comunidad en su propia defensa y segundo, organizando a la comunidad para una mayor vigilancia de los lugares públicos.[60]

Las evaluaciones sobre la "Policía de Proximidad" de Chicago, concluyeron en que estas iniciativas, tuvieron un efecto positivo en los problemas de la comunidad y en su calidad de la vida. Las percepciones sobre la eficacia policial al tratar el delito y el miedo al mismo, encontraron que los residentes estaban más satisfechos con la respuesta policial a los problemas de la comunidad, pensaban que eran más efectivos a la hora de luchar contra el delito y se sentían más seguros. Percibían que la policía, realmente está intentando atender los problemas de los vecinos.[61]

En este proyecto, se reconoció la existencia de algunas pruebas de mejora de la calidad de vida de los residentes de cada área del programa,

[59] **Kelling, G.L., y M. Moore. 1988**. From political to reform to community: The evolving strategy of police. En "*Community policing: Rhetoric or reality"*, compilado por J.R. Greene y S. Mastrofski. New York: Praeger.

[60] **Clarke, R.V. 1998.** Defining police strategies: Problem solving, problem-oriented policing, and community-oriented policing. En "*Problem-oriented policing: Crime specific patterns, critical issues, and making POP work"*, compilado por T. O'Connor Shelly and A.C. Grant. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.

[61] **Skogan, W.G., y S.M. Hartnett. 1997**. "*Community policing, Chicago style"*. New York: Oxford University Press.

confirmando un descenso de los delitos más graves, como así también en algún tipo de delito menor. Estos descensos se referían a los robos en domicilios, robos de coches, violencia callejera y actividades relacionadas con la droga y pandillas.[62]

Una de las esperanzas en la "Policía de Proximidad", es que iba a convertir las agencias policiales en más amables y educadas hacia el público y hacia sus empleados, a diferencia del modelo tradicional, alejado de la comunidad. Es que este funcionamiento, debe verse desde la perspectiva de las estrategias de cambio organizativo, ya que al comienzo de cualquier transformación institucional, el simbolismo algunas veces sobrepasa el espíritu práctico.[63]

Muchos autores, han comentado que los cambios en las organizaciones policiales, son la característica central para asegurar la supervivencia a largo plazo, de dichas transformaciones. Estos cambios implican modificaciones en la filosofía de base de la policía, una ampliación del campo de acción policial y una reorientación de las operaciones policiales internas. La naturaleza del trabajo policial (o sea, el modo en que éste se lleva a cabo), no ha cambiado sustancialmente en más de 100 años. En esencia, la función policial es recoger información y procesarla para identificar una amplia variedad de problemas, que traen como consecuencia el delito, el desorden, el miedo y la victimización y en un segundo paso, responder a adecuadamente a esos problemas.[64]

La cuestión central para el cambio de una "Policía Tradicional" a una "Policía de Proximidad", es si la naturaleza del trabajo policial cambia efectivamente, en otras palabras, si la policía hace algo diferente y si esta diferencia puede ser medida positivamente por la comunidad. En el modelo tradicional, se respondía a incidentes, se recogía denuncias, se entrevistaba testigos y víctimas, se investigaba accidentes y se remitían los informes a los supervisores e inspectores. **La mayoría de esfuerzos por medir el trabajo policial se centraron, consecuentemente, en las cosas que la policía realiza, pero no en los efectos de lo que hace,**

[62] **Skogan, W.G. 1998**.: Obra citada. .

[63] **Edelman, M. 1977**. "*Political language: Words that succeed and policies that fail*". New York: Academic Press.

[64] **Black, D. 1980**. "*The manners and customs of the police*". New York: Academic Press.

mejorando la seguridad y calidad de vida de la población. Hoy en día, por el contrario, se intenta que las agencias policiales midan los esfuerzos de forma precisa, incluyendo requerimientos en la calle, llamadas recibidas y respondidas, detenciones realizadas, accidentes investigados, etc. Estos esfuerzos reflejan, qué es lo que se valora de la organización policial y la naturaleza general de su trabajo, teniendo en cuenta también cómo los agentes de policía entienden, aceptan y adoptan nuevos y complejos papeles.

Bajo el modelo de "Policía de Proximidad", se dice que el trabajo policial está afectado por cambios en el procedimiento y también por los objetivos mismos de la policía. Es decir, los cambios de un sistema de respuesta a las llamadas de demanda de un servicio, en el cual la policía identifica activamente los problemas y las cuestiones de la comunidad e instituye proactivamente programas para mejorarlos. Esto requiere, por supuesto, que el sistema de provisión de servicios policial, su organización y sus efectivos estén reorientados de forma activa y significativa hacia ese fin, a más de una fuerte decisión política de los gobernantes, de impulsar la gestión de los mismos.

La pregunta es en consecuencia: ¿hacia dónde se dirige a partir de este momento, la llamada "Policía de Proximidad"? Es que los cambios en el mercado, las estructuras y las funciones de la policía, han transformado radicalmente, la manera de conceptualizar e implantar su labor en casi todas las partes del mundo. Si comparamos los modelos de "Policía de Proximidad", con modelos de policía anteriores, los primeros parecen ganar aceptación y producir resultados medibles, de tal forma que se están convirtiendo en la ortodoxia de policías, como la estadounidense, entre otras.

En general, los resultados recogidos sobre la Policía de Proximidad en varios países, cuentan pequeños logros en la reducción del delito y la victimización, así como cambios en la estrategia y estructura policiales que pueden deberse a la adopción de nuevas estrategias. Asimismo, por último, este tipo de policiamiento ha mejorado el aprendizaje y la adopción del papel de la policía, aunque no está claro si esto se debe a los cambios organizativos o a la auto-selección de agentes para estas actividades. Sin embargo, está también claro, que la policía implicada en estos nuevos estilos organizativos, manifiesta uniformemente un mayor compromiso con su trabajo y una mejora de la satisfacción laboral.

XII.-La Experiencia en la Provincia de Buenos Aires

Trasladado el tema a nuestro país, en especial a la Provincia de Buenos Aires, la implementación de las "Policías de Proximidad", bautizadas como "Policías Locales", han configurado un escenario hibrido, en el cual se superponen funciones, distintos tipos de operatividad y una casi nula decisión política, de comandar adecuadamente este tipo de filosofía. Ello ha ocasionado cierta confusión en la coexistencia con la tradicional "Policía de Seguridad" de la Provincia de Buenos Aires, superada más por la comprensión de los propios efectivos, que por las decisiones de quienes deben comandarlos. Casi se podría afirmar, que de esta forma organizativa policial, solo se ha copiado el título, pero no su funcionamiento.

Muchos expertos coinciden en que los sistemas de selección, formación y capacitación de los elementos policiales deben ser revisados en casi todos los países de América Latina, pues en general, uno de los principales factores que restan calidad a estos procesos, es la falta de objetividad de los mismos, encontrándolos esclavos de la frecuente coyuntura política, originando una falta de rumbo fijo en la organización.[65]

Con fecha 27 de octubre del año 2014, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, dictó la Resolución 1584, mediante la cual se crea la figura del **"Auxiliar en Seguridad Pública para la Prevención Local",** decreto que dio origen al nacimiento de las "Policías Locales", organización diferente a las "Policías Comunales", que ya venían desempeñándose en varias localidades del Estado Provincial.

Mediante este norma legal, se zanjó la discusión acerca de lo dispuesto por el artículo 5°, de la ley provincial número 13.210, ya transcripto en el "Capítulo VI", que solo autorizaba a las ciudades de la Provincia de Buenos Aires de hasta 70.000 habitantes, a organizar Policías Comunales. En base al mismo, en consecuencia, ciudades como Mar del Plata, con mayor cantidad de población, quedaron habilitadas para crear su propia policía local, mas allá del nombre que se le dé a cada organización.

En los considerandos del decreto se dice: *"El estado provincial pone en acción, una serie de estrategias relacionadas con prevención y*

[65] **Frühling, H., Olavarría, M., Mohor, A., Covarrubias, V., & Prado,** F. (2006). *"El desafío de la reforma policial en América Latina".* V (8). Chile.

*promoción de espacios de seguridad, creando así las **Unidades de Policía de Prevención Local**, de intervención en el ámbito municipal, fortaleciendo el concepto de prevención del delito y contravenciones, actuando **con características de policía de proximidad**. El ejercicio de las acciones de esta **Policía Local,** será coordinado conjuntamente con el municipio y demás unidades policiales de la provincia de Buenos Aires".*[66]

*"Para ello, será necesario el diseño de espacios de formación y capacitación específicos en el área de seguridad y la problemática local, promoviendo el desarrollo de capacidades que permitan al Auxiliar de Seguridad Pública para la Prevención Local, identificar los actores y redes sociales que intervienen en un paradigma de seguridad participativa, capaz de plantear y poner en ejecución acciones de seguridad comunitaria a nivel local. Las funciones específicas de este profesional, **serán de observación, patrullaje y prevención de situaciones delictivas en la jurisdicción municipal**".*[67]

"A través de este curso, se espera que los futuros funcionarios policiales, Auxiliares en Seguridad Pública para la prevención local, elaboren sus propios juicios críticos ante los problemas, siendo capaces de adoptar frente a ellos actitudes y comportamientos basados en valores libremente asumidos, centrados en el respeto por la dignidad de las personas y el cumplimiento de la ley, promoviendo la inserción comunitaria, la proximidad con la sociedad a la que sirve, y tendiendo un puente de doble mano, entre el futuro técnico superior de seguridad pública y las problemáticas de la seguridad local…Asimismo, la propuesta genera una formación orientada al contexto local, que supone la sólida formación en leyes, normas, ordenanzas y pautas municipales, planes y programas sociales de intervención y ejecución local, para la conformación y aplicación consensuada de propuestas integrales de prevención delictiva y resolución de conflictos".

Como se observa, si bien el decreto menciona a estos efectivos como **"Auxiliares en Seguridad Pública**", en otra parte del mismo, se los encuadra como ***"Unidades de Policía de Prevención…actuando con características de policía de proximidad"***, con lo cual este tipo de

[66] La negrita es propia.

[67] La negrita es propia.

policiamiento quedaría comprendido en la filosofía organizativa abordado en este capítulo.

Sin embargo, la currícula instalada para la formación de estos efectivos policiales, apunta más a una formación humanística que a una destinada a conocer el mundo del delito y la prevención. De ello da cuenta, las materias que a continuación se detallan:

a.-) Introducción al Derecho y Procesal Penal: 64 horas cátedra, b.-) Derecho Constitucional, 32 horas cátedra, c.-) Práctica del Lenguaje y Comunicación, 64 horas cátedra, d.-) Primeros Auxilios, 32 horas cátedra, e.-) Seguridad Pública y Ciudadana, 32 horas cátedra, f.-) Régimen Legal de la Profesión Policial, 32 horas cátedra, g.-) Ética Aplicada y Derechos Humanos, 32 horas cátedra, h.-) Defensa Personal, 96 horas cátedra, i.-) Educación Física, 96 horas cátedra, j.-) Manejo y mantenimiento de móviles policiales, 64 horas cátedra, k.-) Operaciones policiales, 96 horas cátedras, l.-) Derecho Contravencional, 64 horas cátedra, ll.-) Abordaje de Conflictos, 32 horas cátedra, m.-) Prevención Estratégica Comunal, 32 horas cátedra, n.-) Participación comunitaria en el municipio, 64 horas cátedra, o.-) Violencia de género e igualdad de oportunidades, 32 horas cátedra, p.-) Tiro Policial, 96 horas cátedra, q.-) Seguridad Turística, Industrial, Rural y Comercial, 64 horas cátedra, r.-) Prácticas Profesionalizantes, 160 horas cátedra, s.-) Informática, 32 horas cátedra, t.-) Criminalística, 64 horas cátedra. Total de horas del curso: 1.280.[68]

Como puede observarse, gran parte de las asignaturas que deben aprobar los aspirantes, corresponden a materias muy poco relacionadas con elementos necesarios para la proximidad social y/o para la actividad específica del efectivo. Y más allá de ello, si el objetivo final es el enfoque comunitario de la corporación, la formación de 6 a 8 meses podría resultar insuficiente. Otro dilema que se presenta, es que en la práctica no se diferencia en qué consiste la formación y que se entiende por capacitación. La formación debe darse en las Escuelas Policiales, pero la capacitación es un proceso continuo al que debe someterse el efectivo, una vez que egresa de la unidad educativa, extremo este que generalmente se omite.

[68] **Nota del autor:** Si bien existe un cúmulo interesante de materias prácticas, las mismas casi nunca se alcanzan a completar por falta de tiempo, lo que impide una formación plena del efectivo.

Por último, si la filosofía de la "Policía de Proximidad", es la relación constante del policía con el vecino, una de las premisas fundamentales debería ser el mantenimiento del personal en forma permanente en cada barrio, requisito éste ausente en la práctica, dado que los efectivos son rotados en forma constante por toda la ciudad, conforme a urgencias coyunturales, dejando de lado la filosofía esencial de este tipo de modelo organizativo.

Sin embargo, pese a sus deficiencias, el proyecto resultaba interesante, pero encontrado atado a urgencias políticas, poco a poco se fue diluyendo. La necesidad de procurar el rápido egreso de efectivos, dado la proximidad de las elecciones presidenciales del año 2015, con el solo fin de colocar mayor presencia policial en las calles, bajo la ecuación: **cantidad, más que calidad,** fue unos de los flancos frágiles de esta experiencia. Asimismo, las distintas disputas internas entre los diferentes municipios provinciales y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, sobre el funcionamiento de la organización, paulatinamente alejó de la esfera municipal el manejo de la Policía Local, quedando sujeta a urgencias momentáneas del poder central provincial, utilizando a los efectivos, en tareas ajenas a su propia función, como ser custodia de edificios, bancos, manifestaciones, etc.

Como un final anunciado, en la ciudad de Mar del Plata, por ejemplo, el municipio perdió la iniciativa en seguridad y durante el primer trimestre del año 2018, la "Policía Local", paso a ser coordinada por un Comisario Inspector de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, que en realidad ya venía cumpliendo esa función desde el año anterior. Se le cambió el uniforme y prácticamente, pasó a depender de la órbita de la Provincia, quedando así temporalmente abortada esta novedosa experiencia.[69]

[69] Diario "**La Capital**" de Mar del Plata: "Telpuk, advirtió que el municipio perdió iniciativa en seguridad". (15-06-2018).

CAPÍTULO NOVENO

Conclusiones Generales

Es sabido que los "Consejeros de Seguridad", proliferan cuanto más aumenta el desconcierto ante el delito, abundando en opiniones y analogías con similares situaciones en distintos países de este planeta. Hemos dicho y vale reiterarlo, que la "Seguridad Ciudadana" como bien social, es un concepto que va más allá de la inmediata protección contra el delito, constituyendo la base necesaria para el ejercicio de la libertad, vinculándose directamente a la existencia de un Estado democrático, con el fin de proteger los derechos básicos del ciudadano.

Como también se ha explicado a través de estas páginas, que antiguamente definir una "Política de Seguridad" resultaba razonablemente simple: el objetivo era sancionar eficazmente a los infractores. Posteriormente, a medida del desarrollo de propuestas en torno a la prevención y a la investigación sobre las causas del delito, el objetivo pasó a ser la reducción en el número de infracciones delictivas, volviéndose la temática cada vez más compleja e incorporando a su solución, un mayor número de actores.

A consecuencia de esas nuevas políticas, decíamos que el ciudadano común pregunta angustiado: ¿Quién nos cuida? ¿Cómo nos cuida? ¿De quién o de qué se nos protege?

Y obviamente desembocamos, en el último eslabón de la cadena, que resulta ser nada menos y nada más que "EL POLICIA": hombre o mujer, cuya misión consiste en solucionar la serie de desaguisados, que lentamente van construyendo ciertos actores de la sociedad, entre ellos, ciudadanos, periodistas, políticos, jueces, etc.

"Buscamos al POLICÍA PERFECTO. El que conoce la ley, igual que un abogado y posee la habilidad de un juez, para distinguir el bien del mal. El que tiene los conocimientos de medicina de un médico y la ternura de una enfermera. El que arranca con la velocidad de un atleta olímpico, atiende con los modales de un diplomático japonés y razona con la inteligencia de un profesor universitario. En cualquier circunstancia, sea «groncho»o «cheto», el oficial arriesgaría su vida, para proteger los

bienes «mundanos» del rico, conformándose al mismo tiempo, con un salario que le impide disfrutar de bienes «mundanos» propios".

Si un ser humano tuviese todos los atributos necesarios para ser el policía perfecto, probablemente se dedicaría a otra cosa: le sería más fácil ser presidente.[1]

Sin embargo, los políticos en general, se ven obligados a una constante confrontación mediática, porque la política ha perdido su contacto directo con la gente, convirtiéndose en una actividad de considerable pérdida de naturalidad y alta cuota de actuación. Ante el creciente sentimiento de inseguridad pública y la reproducción del delito, originados en distintos mensajes comunicacionales sobre una cuasi gratuidad del crimen, la política ha optado por enviar señales contradictorias. En un mundo informado como nunca antes, la criminología y la propia técnica legislativa, quedan reducidas a un intercambio de opiniones entre medios masivos de comunicación y seudo especialistas. Opinar sobre este tema, resulta casi gratis para el espectáculo, pero muy caro para la sociedad.[2]

Algunos hablan por ignorancia, otros mienten a sabiendas, proponiendo "tremendos castigos penales", los políticos hacen campaña con el tema, a fin de incrementar su caudal electoral y dentro de este panorama, las voces sensatas pasan inadvertidas. La policía se excusa alegando que la justicia es "flexible y garantista", los políticos acusan a la policía y al incumplimiento de las leyes por los jueces y los jueces aducen, que la solución del tema esta exclusivamente en manos de los legisladores. Unos alegan que la situación actual se debe a las "políticas garantistas" y otros sostienen que por no haber seguido sus consejos, el problema de la seguridad se agrava a velocidad inusitada. Así sigue la ronda de la calesita, gira y gira medios periodísticos mediante, cada cual toma su sortija, el problema persiste, nadie saca el premio y la sociedad mira absorta como cada día, amanece con un muerto más.

Decía **Eduardo Galeano,** en artículo escrito para la página web **"Rodelu.net",** que *"El miedo, es la materia prima de las prósperas industrias de la seguridad privadas y del control social. Una demanda firme sostiene el negocio. La demanda crece, tanto o más que los delitos*

---

[1]**Rooney**, **Andy:** Oficial de la Policía de Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica: *"En busca del Policía Perfecto".*

[2] Citado por **Rubén E. Figari,** Asociación Pensamiento Penal, estudio titulado: *"Abigeato".* Fuente: **Zaffaroni, Eugenio:** *"El arte de la legislación penal".*

que la generan y los expertos, aseguran que así seguirá siendo. Florece el mercado de las policías privadas y las cárceles privadas, mientras todos, quien más, quien menos, nos vamos volviendo vigilantes del prójimo y prisioneros del miedo".[3]

Y concluía: *"Los que trabajan, tienen miedo de perder el trabajo. Los que no trabajan, tienen miedo de no encontrar nunca trabajo. Quien no tiene miedo al hambre, tiene miedo a la comida. Los automovilistas tienen miedo de caminar y los peatones tienen miedo de ser atropellados. La democracia tiene miedo de recordar y el lenguaje miedo de decir. Los civiles tienen miedo a los militares, los militares tienen miedo a la falta de armas, las armas tienen miedo a la falta de guerras. Es el tiempo del miedo. Miedo de la mujer a la violencia del hombre y miedo del hombre a la mujer sin miedo. Miedo a los ladrones, miedo a la policía. Miedo a la puerta sin cerradura, al tiempo sin relojes, al niño sin televisión, miedo a la noche sin pastillas para dormir y miedo al día sin pastillas para despertar. Miedo a la multitud, miedo a la soledad, miedo a lo que fue y a lo que puede ser, miedo de morir, miedo de vivir…".*

En este escenario, los poderes legislativos se convierten en un servicio de contra mensajería comunicacional y los códigos penales, pasan a constituirse en colecciones de mensajes coyunturales. Las olas van pasando y a cada ola se responde con una ley especial o una reforma al código penal, como queriendo detener una hemorragia con una simple gasa esterilizada.[4]

No obstante, si bien el código penal es usado por los políticos casi como una poesía macabra, los jueces no pueden menos que seguir utilizándolo para dictar sentencias. Así, deben resolver situaciones conflictivas, con un instrumento elaborado para otros fines y que va asumiendo la forma de una colección de telegramas, remitidos con diferentes motivos y en distintas fechas, que hasta los propios remitentes han olvidado, porque las olas de mensajes pasan, pero la respuesta política queda plasmada en la ley.[5] La consecuencia es un descalabro político, jurídico e institucional descomunal, que paraliza el funcionamiento

[3] Diario, **"La Jornada"** de México, 04-06-2006.

[4] **Nota del autor:** Vale reiterarlo: El Código Penal Argentino, se sancionó el 30 de septiembre del año 1921, habiendo sufrido hasta el presente casi 1.700 reformas.

[5] **Figari, Rubén A.:** Obra citada.

de las instituciones, traduciéndose en un escenario de constante desesperanza.

San Agustín, gran formulador de frases, sostuvo: *"La esperanza tiene dos hijas queridas, la indignación y la valentía. La indignación nos enseña a rechazar las cosas así como están y la valentía, a cambiarlas. Por ello, un dato que siempre debemos tener en cuenta, es que la realidad no es solo lo que está ahí, como un hecho al alcance de nuestra mano. Lo real esconde dentro de sí, virtualidades y posibilidades ocultas, que pueden ser sacadas afuera y volverse hechos nuevos".*[6]

Pero lo cierto, es que la Inseguridad es hija del llamado "**Complejo Estatal de Seguridad"** (sistema policial, penitenciario y judicial), y de la **Política,** estamentos muy resistentes a todo tipo de cambios. Y sin cambios, estamos condenados a mayor cantidad de muertes, por lo que nunca más presente lo sostenido en el "Capítulo Cuarto" de este estudio, cuando se sostuvo: "**El problema de la Inseguridad, no es de policías ni de ladrones".**

Consecuentemente, en una primera aproximación, podemos afirmar que cuando se hace alusión a la "Reforma Policial", no puede dejarse de lado al hombre, al efectivo, al Policía, el que será sujeto y objeto de toda transformación, más allá de cualquier normativa jurídica que se imponga a la Institución. En otras palabras, no es posible una completa "Reforma Policial", sin la intervención activa de los integrantes de la institución.

Si bien esto último es cierto, el tema presenta sus dificultades. Para ello hay que tener en cuenta lo que el escritor griego, Cornelius Castoriadis, explica en sus estudios.[7] Castoriadis se pregunta qué es lo que mantiene unida a la sociedad y la respuesta es, que la une su **institución** o sea*,* el conjunto de normas, valores, lenguaje, procedimientos y métodos **de hacer frente a las cosas y de hacer cosas.** La institución es una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relación, distintas variables: un componente funcional y un componente imaginario. De ahí, que la Institución Policial, más allá de toda normativa que se le aplique, atiende

[6] **Boff, Leonardo** "La fuerza política de la esperanza ante la situación actual" 06-12-2017. Fuente: http://www.servicioskoinonia.org

[7] **Cornelius Castoriadis,** de ideología marxista, en sus últimas obras, se volcó al estudio de la sociabilidad, con su ensayo "*La institución imaginaria de la sociedad*". (1983, 1989).

solo a lo "instituido" en su proceder, originando así su propio proceso de auto-defensa. La forma instituida de pensar no establece un cierre de lo social, sino que es posible, individual y socialmente, cambiar ese pensamiento instituido en nosotros, mediante una praxis. Ese hacer en el cual el otro o los otros, son considerados como seres autónomos y como agentes esenciales del desarrollo de su propia autonomía.[8]

Por lo tanto, ambos ingredientes, no deben obviarse, cuando se propugna la tan mentada "Reforma Policial", ya que van indisolublemente unidos, obligando a los decisores políticos a actuar con prudencia y sensatez. De lo contrario, la brecha entre la retórica y la realidad se acrecienta, eclipsando el sentido del debate, tornándolo casi inútil y llevando al fracaso todo intento de una reforma absoluta de la institución.

Barreneche, coincidiendo con lo sostenido en el párrafo anterior, comenta: *"..No debería descuidarse otro frente de análisis: el de las prácticas policiales. Quienes las investigan, saben el abismo que existe entre la letra de las normas y las prácticas cotidianas: tal vez sea lo primero que se aprende en un trabajo de campo, ya sea en una incursión etnográfica o una pesquisa en archivos históricos**. Es probable que esto valga para cualquier organización burocrática, pero la policía presenta la particularidad de hacer de ese mismo hiato, una suerte de dogma institucional**. Sin ir más lejos, uno de los principales doctrinarios de la Policía Federal Argentina, Enrique Fentanes , transmitía ese principio a sus alumnos del curso de subcomisarios de la Escuela Superior de Policía y lo hacía con una notable franqueza. "La policía es ejecutiva y activa por excelencia", escribía en el manual destinado a las clases, y añadía: **"en su acción, en cuanto requiera decisiones de nivel gubernativo, los actos decretales y reglamentarios, son los menos"***.[9]

Y continúa: *"A pesar de todo, estamos habituados a identificar el debate sobre la seguridad pública con la esfera normativa. Se discuten las leyes orgánicas de las policías, las leyes que regulan la administración del personal de las fuerzas de seguridad, el código penal, los códigos procesales, los códigos contravencionales y de faltas. Las reformas policiales…no siempre se iniciaron con una modificación normativa y no fueron pocas las veces que se produjeron significativas transformaciones, sin tocar las reglas formales del juego. El estudio de este tipo de reformas no es sencillo: a menudo configuran procesos lentos y poco lineales, disimulados por la inercia de las rutinas oficinescas"*.

[8] **Fuente: Castoriadis, Cornelius** (1922-1997): "*La interrogación permanente*": Vera, Juan Manuel: Texto publicado en "Iniciativa Socialista" Numero 48, marzo de 1998.

[9] La negrita es propia. Obra citada.

Es que "*para reconstruir la historia de las prácticas institucionales de los policías, es preciso dotarse de una dosis de paciencia y tiempo para la decantación de conclusiones, no siempre compatible con las urgencias la acción política. Aun así, quizás sea la hora de prestar mayor atención al mundo de las prácticas relevantes, incluso para aquellos que transitan el espinoso territorio del deber ser. Es tiempo de discutir, parafraseando a Dominique Monjardet, lo que hace –y lo que ha hecho – la policía"*. [10]

"De este modo, podríamos afirmar que la reforma policial, posee una doble ontología. Por un lado, existe como una realidad cultural, presente en la prensa de opinión de comienzos del siglo XIX (a través de los recurrentes reclamos por una "reforma del ramo de policía") y omnipresente en la industria cultural de masas, desde el periodismo gráfico hasta la literatura popular, desde la radio hasta el cinematógrafo y la televisión. Por otro lado, la reforma existe como una realidad institucional, que afecta las rutinas administrativas y el ejercicio cotidiano del oficio policial"

Muy acertadamente el autor citado, refiere a que existe gran diferencia entre la alta visibilidad de los policías en los canales de cultura masiva y la baja visibilidad de una policía que, en su inmensa mayoría, transcurre una existencia de escasa exposición pública, predominantemente "oficinesca". Así en el imaginario público, se confunde a policías con grandes héroes, temibles villanos o funcionarios de sillón. Por ello, como elementos a observar para quién intente oficiar de Reformador Policial, no se deben dejar de lado dos cosas: las transformaciones materiales y las representaciones culturales del oficio policial.

Y concluye: ***"Enfrentamos, además, otros problemas para la definición del concepto de reforma policial. En primer lugar …reconocemos en la policía una "vocación generalista" que contrasta con el carácter especializado de otras dependencias estatales (ejemplo, la educación o la salud pública)…Los policías vigilan la ciudad de día y de noche, ordenan el tránsito, asisten en***

[10] **Barreneche, Osvaldo: "***Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX***".**

***casos de accidentes, median en disputas entre vecinos, custodian funcionarios, persiguen presuntos delincuentes, elaboran sumarios, toman huellas digitales y las analizan. Y tan solo, mencionamos algunas de sus muchas y diversificadas tareas. ¿No sería entonces impreciso hablar de reforma policial en singular? ¿Qué es lo que se pretende reformar, siendo que la policía, desde su nacimiento como institución, estuvo a cargo de una plétora de actividades completamente diferentes?*".**

En consecuencia, la tarea no es sencilla, ni se ciñe a discursos plagados de pretextos, sino a una sensata mirada de la realidad, que pueda sortear ese dilema de pretender, que la Institución atienda todas las situaciones de excepción y a la vez se atenga estrictamente a reglamentos, que muchas veces, se contraponen con el propio ejercicio de su función.

Es el poder político, más claramente los gobernadores provinciales, los actores con facultades e interés de llevar adelante una política de seguridad de izquierda o de derecha, según sea su plan de campaña, respondiendo generalmente a intereses, que no son los propios de la institución. Y generalmente, apuntan a resguardar los intereses de los ejecutivos provinciales y la ubicación del elector medio. Ello, obviamente, impacta sobre la *autonomía relativa* de la policía y su papel en la construcción de un relato político, siempre demandando seguridad y medios para proveerla.[11]

"En diciembre de 2013, una serie de protestas policiales, puso en los titulares de los principales diarios argentinos, la cuestión de la autonomía policial. Según el director del Centro de Estudios Nueva Mayoría, las revueltas de las fuerzas de seguridad, fueron las más extendidas en la historia de nuestro país: La mitad de las provincias tuvieron protestas policiales en una misma semana, pero además estas provincias tienen el 80% de la población total del país. Durante los casi quince días que duraron las protestas policiales, las provincias afectadas sufrieron saqueos, un alza de las muertes violentas, un aumento de la sensación de inseguridad y de desgobierno democrático. Marcelo Sain, ex director de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, y quizás el especialista en

[11] **Costantino**, **Gabriel:** Universidad Nacional de San Martín.- *"Las Políticas de Seguridad en Argentina: Los límites de la Autonomía Policial".* Aposta. Revista de Ciencias Sociales · ISSN 1696-7348, Nº 63, octubre, noviembre y diciembre 2014, http://www.apostadigital.com/ revistav3/ hemeroteca/ gabri3.pdf.

seguridad más citado del país, sostuvo de manera complementaria, que el problema de las protestas policiales, se explicaba porque los gobiernos democráticos, habían delegado cada vez más poder, en las fuerzas de seguridad" [12]

Desde el año 2002, cuando Marcelo Saín, publicó su clásico trabajo, bajo el título de "*Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina",* se introdujo en el debate, la afirmación de que el fenómeno es una consecuencia de que la policía se ha hecho cargo tradicionalmente de la administración de la Seguridad Ciudadana, asumiendo la formulación e implementación de esa política y de su conducción estratégica y operativa.

La potestad para definir sus propias funciones, le confiere suficiente autonomía que le permite una independencia doctrinal, orgánica y funcional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil. A partir del allí, se desenvuelve independientemente, con sus propias modalidades organizativas y de funcionamiento y ciertas prácticas institucionales.

En contraposición a esta postura, otros autores argumentan que la policía ha padecido a lo largos de los últimos años, numerosas intervenciones discrecionales del poder político, superiores a las sufridas por otras áreas burocráticas, como ser educación, justicia, etc, afectando su organización y funcionamiento. La intervención de la política sobre la policía, se cristaliza en repetidos desplazamientos de las cúpulas policiales, consecuentes purgas con numerosas bajas de personal y la terminante prohibición de la sindicalización de sus miembros.

Las Políticas de Seguridad de sino izquierdista, promueven un modelo participativo de dirección y control de la Policía, con funcionarios civiles a cargo de la institución, foros de seguridad, audiencias públicas, defensores públicos contra la inseguridad y el maltrato policial, fiscalías especializadas, etc. En oposición a esta postura, las Políticas de Seguridad, cercanas a concepciones de derecha, sostienen que el gobierno de la Institución debe estar en manos de sus propios miembros, con una estructura organizativa, centralizada y jerárquica para maximizar su capacidad operativa.

La tercera posición, asume una postura centrista, pretendiendo combinar elementos de las corrientes antes mencionadas, apoyándose

[12] **Costantino, Gabriel:** Obra citada

en Tratados Internacionales y recomendaciones de Oficinas Especializadas de las Naciones Unidas, aunque sin embargo, casi todo los autores coinciden en que la Políticas de Seguridad mencionadas en segundo lugar, son las elegidas por la Policía, prefiriendo que la fuerza sea dirigida por sus propios hombres y que, obviamente la misma, se estructure en forma jerárquica y centralizada.

Ahora bien, de un análisis de las Políticas de Seguridad seguida en los últimos años en las principales provincias argentinas, surge que: "*la policía no tiene el interés común, ni la capacidad colectiva para convertirse en un actor importante, en la elección del tipo de política de seguridad. De lo contrario, no podrían haber existido tantas políticas de seguridad, muchas de ellas que perduraron varios años, contrarias a los intereses policiales"* y en consecuencia, es más propicia a someterse a los dictados políticos, sin mucha resistencia.[13] Su autonomía frente al poder político es relativa y generalmente por intereses propios o de su conducción, cede a los designios de los decidores políticos. En el fondo, subyace el temor a perder los pocos derechos que aún tienen.

En conclusión, si la propia fuerza no participa de un modo u otro en el proceso de su reforma, es sencillo deducir que siempre se verá envuelta, en el entramado que la política le propone. Esta visto y probado, por ejemplo, que mayor cantidad de policía, no implica una disminución automática del delito, como tampoco una mayor punición conduce al mismo fin. Sin embargo, todas las administraciones políticas provinciales de los últimos años, persisten en ese mismo discurso: más cantidad de efectivos y mayores penas a los infractores sociales.

Y esto se aprecia con datos de actualidad, en especial en la Provincia de Buenos Aires, realidad ignorada tanto por la gestión del Gobernador Scioli, como la de su sucesora, María Eugenia Vidal. Entre los años 2012 a 2014, egresaron aproximadamente 15.000 efectivos de las 30 Escuelas de Formación Básica Policial de la Provincia de Buenos Aires y solo en el año 2015, egresó similar cantidad de aspirantes, tanto de las academias de Policía de Seguridad, como de las diferentes localidades que adhirieron a las "Unidades de Prevención Local" y/o "Policía Local".

El proceso de formación en ambas camadas y con distintas gestiones, no fue superior a los ocho meses, reiterándose las falencias en las materias educativas que señalamos en el Capítulo Octavo. La escasa

[13] **Costantino, Gabriel:** Obra citada.

capacitación de los efectivos, dejó en el año 2016, por mencionar algunos casos, varias personas muertas en un lapso de 40 días, poniendo en evidencia la precariedad de los elementos con que cuenta la Policía en la Provincia de Buenos Aires. Las muertes de Beatriz Zampella de 81 años en Villa Ballester (Partido de San Martín)[14], Damián Villalba en Gregorio de Laferrere de 31 años (Partido de La Matanza)[15] y la de Luciano Alt de 6 años en Villa Ballester (San Martín)[16], los tres fallecidos en accidentes automovilísticos protagonizados por móviles policiales, desnudaron este escenario.

Carencia de entrenamiento en la instrucción en cuanto al manejo de móviles y falta de la habilitación correspondiente para la conducción de vehículos de emergencia en los efectivos, provocan estas tragedias. Ni que decir, en cuanto a una incompleta práctica de tiro, durante el proceso de formación.[17]

Y, como si fuera una solución a estos temas, ambas gestiones, recurrieron al apoyo de otras Fuerzas de Seguridad, como ser Prefectura Naval Argentina o Gendarmería Nacional, con la excusa de la mala imagen policial, para llenar el supuesto vacío de la lucha "contra la inseguridad".

La presidenta de la sociedad de fomento del Barrio Juramento de la ciudad de Mar del Plata, Sara Gajardo, dijo: *"Queremos que Prefectura esté en las calles, porque la presencia hace que no se vea movimientos de chicos en las esquinas. Da la sensación de que a los efectivos de Prefectura, se los respeta más que a las patrullas de la policía bonaerense",* y agregó que "*hay más prevención, pero eso no significa*

[14] El 8 de febrero del año 2016, una camioneta del "Comando de Prevención Comunitaria", de la localidad de Villa Ballester, se dirigía a alta velocidad hacia un banco, en el cual se había activado la alarma antirrobos. Tomo de contramano por la calle Mendoza, impactó contra un camión y contra la victima, que falleció en forma instantánea. Fuente: **"Telam",** 08-02-2106.

[15] El 17 de marzo del año 2016, un patrullero del "Comando de Prevención Comunitaria Sur", se estrelló contra la vivienda del señor Villalba, ubicada en La Bastilla y Estanislao del Campo, provocándole la muerte. Se movilizaba a casi 70 kilómetros por hora. Fuente**: "La Nación"**, 18-03-2016.

[16] El 21 de marzo del año 2016, el pequeño se seis años, fue embestido por un móvil policial, cuando festejaba su cumpleaños. Fuente**: "La Nación"** , 18-03-2016.

[17] Este escenario, sufrió un cierto cambio en el año 2019, año en que se aceleró, notablemente por suerte la capacitación de los efectivos provinciales.

que haya más seguridad…son una ayuda y mejoran las condiciones”, aunque finalmente concluyó, que el personal *“da una vuelta y se retira”*.

Obviamente se confunden las cosas. ¿Es función de la Prefectura y de la Gendarmería, patrullar las calles de una ciudad, cuando unos tienen como misión, la custodia de costas y ríos y otros, las fronteras de nuestro país? Esta pregunta, aún no tiene respuesta. Aunque, tras el hundimiento de varios pesqueros en los últimos tiempos, el “Sindicato de la Actividad Naval de Mar del Plata” (Sanam), manifestó públicamente, que a la Prefectura Naval, *"la tienen más ocupada dirigiendo el tránsito que a las embarcaciones, siendo ese su rol como fuerza federal"*.[18]

El 24 de septiembre del año 2016, los medios periodísticos, bajo el siguiente título: **“Inseguridad bonaerense: sólo un tercio de los policías locales están preparados”,** daban cuenta de este fenómeno.[19] La nueva conducción de la Provincia de Buenos Aires, se lamentaba de la herencia recibida de la anterior gestión en materia de Seguridad y Formación de las Fuerzas Policiales Provinciales, proclamando en su discurso, la recapacitación de la mayor parte de los efectivos egresados en los últimos años. Se ponía el acento, en una nueva modalidad de policía, alegando, sin embargo, que más cantidad de efectivos, no implicaba mayor seguridad. La afirmación obviaba, que ambas gestiones, apostaron al incremento del número de efectivos policiales, para la lucha contra el delito, más con fines electorales que prevencionales.

Otra vez, los hechos no coinciden con la realidad. Y ejemplo de lo sostenido, es la cantidad de efectivos puestos a disposición de la custodia de unos 40 centros turísticos de la Provincia de Buenos Aires en el verano del año 2018, para cubrir el llamado “Operativo Sol”. A tal fin, se destinaron unos 15.200 policías, cantidad de hombres equivalente a una División de cualquier ejército del mundo. La cifra, asimismo, representa casi un 70% de la dotación militar, que la República Argentina destinó a la recuperación y defensa de las Islas Malvinas, la cual se estima en unos 12.000 soldados.

Tal impresionante despliegue operacional parece apuntar más a necesidades políticas del momento, que a una efectiva protección de los derechos de los ciudadanos, por lo que resulta un innecesario dispendio de fuerza sin un fin social efectivo. En el medio de este escenario, dichos

[18] Pagin web: “ 0223. com. ar”. 12-06-2018.

[19] Fuente: Diario **“Clarín”,** 24-09-2016.

centros turísticos, carecen de ambulancias en las playas, salas de primeros auxilios o centro de atención de urgencias inmediatas para accidentes menores, elementos que también integran el concepto de “Seguridad”.

En medio de este escenario, en agosto del año 2018, la Gobernadora María Eugenia Vidal, anunció en la localidad de la Matanza, otra reforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires, implementando un nuevo sistema informático para recibir denuncias, mayor presencia en las calles, nuevo mecanismo de ascenso, agilización del proceso de exoneración de agentes denunciados, un distinto mapa del delito que permitirá realizar estadística y georeferenciación de los delitos. Si bien, son viejas recetas para enfrentar los mismos problemas, al menos demuestran una cierta preocupación, en encarar de toda forma posible el complejo problema de la Seguridad.[20]

En fin, esta historia tiene un final incierto aún, pero lo que es importante señalar que solo el estudio y el conocimiento de lo que significa la “Policía”, como institución encargada de velar por el bien común del ciudadano, conducirá a la reforma de la Institución con la participación activa de todos los actores sociales, sin excluir al primer protagonista de este escenario, que es el propio efectivo policial.

Pero no puede dejar de puntualizarse, que no es solución al tema de la Seguridad Ciudadana, saturar el territorio nacional de efectivos policiales.

Si bien no llevan en la actualidad, el sino represivo social de antaño, crea expectativas de que la salida sea solo el mayor número de custodios de la sociedad. En realidad, la tarea es mucho más compleja, es un trabajo conjunto de toda la comunidad, pero en especial de los decidores políticos por la responsabilidad que les cabe. De ahí que planteamos, *“ Inseguridad: ¿Un Problema Político o un Tema Policial?”*

Dilucidar este interrogante, es el dilema.

[20] Fuente: “**Infobae”.-**17-08-2018



Esta tirada de 500 ejemplares se terminó de imprimir
en el mes de octubre del año 2019, en los talleres gráficos
de Ediciones Suárez, en la calle Rawson 4136
info@edicionessuarez.com.ar

Mar del Plata - Argentina